Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy

A Policy and Implementation Paper

Canada

Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy

A Policy and Implementation Paper

LM 110/11/90

92-01469/

©Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No. LU2-125/1991

ISBN 0-662-58254-3

Produced by Public Affairs,
Employment and Immigration Canada and
the Aboriginal Employment and Training Working Group
(AETWG),
November 1990.

Table of Contents

Background and Acknowledgements 4

Overview 6

Partnership Principles - Summary 6

Principle 1 – Consultation Process and Local Control of Decision Making 7

Principle 2 – Delivery Machinery 8

Principle 3 – Funding Mechanisms and Institutional Development Capacity 9

Principle 4 – Employment Equity 11

Principle 5 – Eligibility for Programs and Services 13

Appendix A – Joint Management Machinery – Terms of Reference and Roles and Responsibilities 14

Appendix B – Delivery Machinery – Terms of Reference and Roles and Responsibilities 17

Appendix C – Operation and Management (O&M) Considerations 18

Appendix D – Client-Based Assessment Procedures 18

Appendix E – Community-Based Assessment Procedures 19

Appendix F – Removal of Barriers to EIC Programs 19

Background and Acknowledgements

The *Pathways to Success: Aboriginal Employment and Training Strategy* background and policy and implementation papers represent the work of Employment and Immigration Canada (EIC) and Aboriginal people through the Aboriginal Employment and Training Working Group (AETWG).

The AETWG was organized in November 1989 to address Aboriginal issues surrounding EIC's new Labour Force Development Strategy (LFDS) and consultations with labour market partners on the LFDS conducted by the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC). In both the Labour Force Development Strategy, as articulated by the government's policy and background documents, *Success in the Works*, and the CLMPC's process, many Aboriginal people felt the unique labour market needs of Aboriginal Canadians were not being addressed.

The AETWG's mandate was to review EIC's policy, program and service relationship with Aboriginal people and to make specific recommendations for improving the effectiveness of this relationship. This examination was to occur through consultations with Aboriginal people in the context of the LFDS. The expected outcome was a new partnership between Aboriginal people and EIC leading to better labour market results.

The first meeting of the AETWG occurred in February 1990 with Aboriginal representatives from six national Aboriginal organizations (Assembly of First Nations, Métis National Council, Inuit Tapirisat of Canada, Native Women's Association, Native Council of Canada and the National Association of Friendship Centres) as well as Aboriginal training and employment experts from across Canada. EIC was represented on the AETWG by regional and national headquarters officials.

At the February 1990 meeting the Aboriginal members tabled a set of five principles that would form the basis of the new Aboriginal/EIC partnership. Those principles are outlined in the *Pathways to Success Policy and Implementation Paper* and have been endorsed by the six national Aboriginal organizations listed above and many provincial/territorial Aboriginal groups.

At the second AETWG meeting in June 1990, the Minister of Employment and Immigration, the Honourable Barbara McDougall, endorsed the principles on behalf of EIC and the Government of Canada.

Since the June 1990 meeting, regional EIC officials and Aboriginal groups from the various provinces/territories have established regional and local consultation processes to put into effect the five partnership principles. Concurrently, work at the national level continues to help regional/local discussions bring about a new labour force/market relationship between Aboriginal people and EIC.

The *Pathways to Success* background and policy and implementation papers, along with the five partnership principles, signals a new era in the way EIC and Aboriginal people plan and implement human resource development in Canada. It is also recognized that other federal departments, the provinces/territories and the private sector (business and labour), will have a role in these developments. As Minister McDougall indicated "the AETWG ... allows us all to get in step with each other and to be in touch with changes occurring in Aboriginal communities. This way we can create a process that will be more effective in addressing Aboriginal labour force and market needs".

The AETWG members listed below must be thanked for their hard work, commitment and patience in bringing about the *Pathways to Success : Aboriginal Employment and Training Strategy* process. Their efforts in developing a partnership between EIC and Aboriginal peoples will help achieve the goals outlined by Minister McDougall and Aboriginal leaders in Canada.

Aboriginal Members:

Chief Joe Miskokomon
Assembly of First Nations

Ron Rivard
Métis National Council

Narda Iulg
Native Council of Canada

Ron Larocque
National Association of Friendship Centres

Debbie Meness
Native Women's Association of Canada

Robert Higgins
Inuit Tapirisat of Canada

Roy Mussell
British Columbia Native Employment Advisory Committee

Richard Arcand
Yellowhead Tribal Council, Alberta

Delma Inglangasuk-Pielak
Inuvialuit Regional Corporation, NWT

Judy Gingell
Council for Yukon Indians, Yukon

Ray Ahenakew
Saskatchewan Indian Training Assessment Group

Raoul McKay
University of Manitoba, Winnipeg

Chief Joe Hare
Union of Ontario Indian Chiefs

Harold Maracle
First Nations Technical Institute, Ontario

Germain Paul
Native Training Institute of Quebec

Jimmy Neashit
Assembly of First Nations of Quebec and Labrador

Malcolm Saulis
St. Thomas University, Fredericton, New Brunswick

Barbara Martin
New Brunswick Native Indian Women's Council

Debra Tillery
Council for Yukon Indians

Other Aboriginal Representatives providing training and technical expertise to the Working Group were:

Vern Bachiu
Saskatchewan Indian Institute of Technology

Chris Lafontaine
Gabriel Dumont Institute, Saskatchewan

Bruce Millar
First Nations Technical Institute

Employment and Immigration Canada Members:

Ralph Kellett
Employment Equity, National Headquarters (NHQ)

Lionel Carrière
Operations, NHQ

Phil Godon
Employment Policies, NHQ

Steve Valentine
Strategic Policy and Planning, NHQ

John Fox
Labour Market Services, NHQ

Denis Genest
Canada Employment and Immigration Advisory Council

John Ellis
British Columbia//Yukon Region

Conrad Pilon
Northwest Territories Directorate

Bill Loveday
Alberta Region

Tina Eberts
Saskatchewan Region

Caroline Chartrand
Manitoba Region

Lana Landon
Ontario Region

Roch Richard
Quebec Region

Wayne Balanoff
Northwest Territories Directorate

Carlos Gomes
New Brunswick Region (representative for other Atlantic Regions)

Other Employment and Immigration Canada Senior Officials who played an instrumental role in AETWG's work were:

Nick Mulder
Associate Deputy Minister

Michèle S. Jean
Executive Director, Employment

Yves Poisson
Director General, Employment Policies

Once again, thanks to all of you for your historic work.

Howard Green, Co-ordinator, AETWG
Deborah Hyde, Policy Analyst, AETWG

Overview

The Partnership Principles endorsed by the Labour Force Development Strategy - Aboriginal Employment and Training Working Group (LFDS - AETWG) and concurred with by Aboriginal people and the Minister of Employment and Immigration Canada (EIC), provide the basis for a new working relationship between Aboriginal people and EIC.

In order to put these principles into effect, it is necessary to outline certain policy and operational considerations. As a result, it is expected that policy and operational decisions will be made that reflect EIC's mandate and the unique labour force and market needs of Aboriginal people. This will create certain implementation challenges for both partners in this emerging partnership. Meeting those challenges will require an atmosphere of trust, respect and good will from both sides.

Among the many implementation challenges facing the partners are factors related to regional and local flexibility, joint management processes, effective program and service delivery machinery, appropriate allocation mechanisms, and the specific needs of Aboriginal women. Decisions surrounding these issues and others should be negotiated in a manner that promotes achievable, positive outcomes. It is agreed that nothing contained in this document will in any way diminish the commitment by the partners to the special priority needs of Aboriginal women, youth and the disabled.

Suggested policy and operational approaches outlined in this paper are designed to address the challenges before the partners. It is assumed that the implementation process will be sensitive to the varying priorities and institutional capacities of Aboriginal communities in different parts of Canada. Nevertheless, it is expected that EIC officials and Aboriginal people will work together toward fulfilling the mandate of this partnership as articulated in the partnership principles preamble.

To this end, the *Pathways to Success* policy and implementation paper provides a golden opportunity for EIC and Aboriginal groups to develop a partnership that will benefit Aboriginal peoples while facilitating EIC's labour market adjustment mandate.

Partnership Principles

Preamble

In recognition of Employment and Immigration Canada's (EIC's) mandate to facilitate adjustments required for the effective functioning of the Canadian labour market, and in recognition of the benefits for all Aboriginal peoples, it is the objective of Aboriginal people and EIC to establish an effective partnership to invest in and develop a trained Aboriginal labour force for participation in unique Aboriginal labour markets and the broader Canadian labour market.

This partnership is based on the following five principles:

1 Consultation Process and Local Control of Decision Making

that this partnership be solidified through the establishment of national, regional and local consultation/management boards to ensure that the needs and priorities of the Aboriginal community are addressed and are reflected in the design, development and implementation of EIC policies that affect them;

2 Delivery Mechanisms

that employment and training programs and services be managed, operated, conducted and arranged through Aboriginal infrastructures;

3 Funding Mechanisms and Institutional Development Capacity

that a funding mechanism be developed which recognizes the planning and operational needs of Aboriginal delivery machinery, and develops a capacity as described above, reflecting the level of need in Aboriginal communities. Such a mechanism could be based on existing successful models;

4 Employment Equity

that EIC aggressively undertake proactive measures to improve recruitment, training and employment of Aboriginal people both internally and externally to EIC; and

5 Eligibility for Programs and Services

that, consistent with the principles enunciated above, the Aboriginal delivery machinery be given the discretion to determine a person's eligibility for programs and services, and that, more generally, there be a reliance on counselling for determining eligibility rather than strict eligibility criteria as in the past.

Principle 1: Consultation Process and Local Control of Decision Making

Rationale

EIC has suggested, in agreement with Aboriginal groups, that building an effective partnership requires developing mechanisms for the joint management of EIC programs and services for all Aboriginal peoples.[1] This principle is the cornerstone of any effective EIC/Aboriginal partnership because it commits both sides to a long-term collaborative management system.

Suggested Approach

The model proposed here, or some other model that may be negotiated or agreed upon by the partners, will be founded on Aboriginal local-level decision making. Further, the partners must consider a consistent approach to the development and implementation of management boards and apply the approach within the realities of specific regional and local EIC and Aboriginal circumstances.

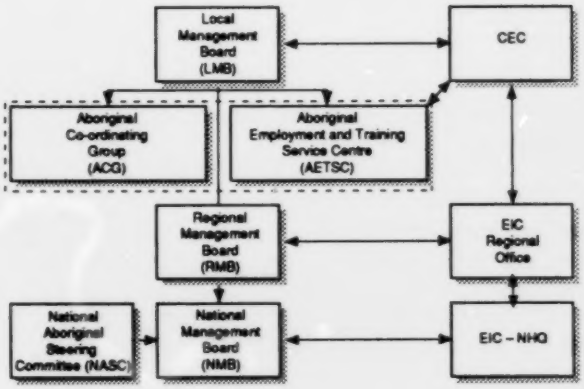
Some issues that should be resolved prior to implementation of joint management boards, particularly at local and regional levels, include:

- labour market/geographic characteristic;
- historical relationship between Aboriginal groups and EIC;
- relationship to EIC local, regional and national organizational structures;
- mandate of the boards;
- terms of reference for the boards at each level;
- organizational and representative structures/criteria;
- Aboriginal political dynamics;
- operation and management requirements; and
- Aboriginal community infrastructure.

The approach or model that will work best is one that reflects a set of consistent criteria and objectives on a national basis but provides for regional and local flexibility. This approach would ensure that joint management boards effectively address labour force and market priorities of local Aboriginal communities. The preferred approach is a "bottom-up" one driven by local Aboriginal communities and appropriate EIC structures.

The ability of management boards to address policy, program and service issues effectively may depend on a common model used throughout various regions. This will enable the national board to formulate a process that will be identified as the *"way business is done between EIC and Aboriginal people everywhere"* while taking into account local or regional variations.

The proposed model would parallel EIC's organizational structure to make a joint management process easier to accomplish. Depending on the EIC region, the Local Management Board (LMB) would parallel local Canada Employment Centre (CEC) and Canadian Jobs Strategy (CJS) operations centre management areas or aggregate CEC and CJS management areas. The determination of whether the LMB would fit into one or more CEC or CJS centres would depend on other factors such as Aboriginal population, distribution, and geography.



1 For the purpose of this paper Aboriginal includes "Native", "Inuit", "Indian", "Métis", "Status Indian", "Non-Status Indian", "Treaty Indian" and "First Nations"

Proposed terms of reference, including some considerations regarding boundaries, membership, roles and responsibilities for the management boards, as well as functional relationships with appropriate EIC structures, are listed in Appendix A.

Local Management Boards Mandate (LMBs)

LMBs would have the mandate to establish training and employment priorities for LMB areas, taking into consideration the application of program and service objectives for local Aboriginal labour force development and labour market needs within established criteria and resources.

LMBs would have decision-making responsibilities for the approval of local Aboriginal groups' training/employment/services proposals for the LMB area. These decision-making responsibilities might be given effect through local Aboriginal co-ordinating groups which, as a third party, co-ordinate the delivery of training, or through Aboriginal Employment and Training Service Centres (AETSCs), depending on local circumstances. LMBs might also monitor and evaluate local Aboriginal training and employment initiatives in conjunction with established Aboriginal co-ordinating groups, AETSCs or the CEC.

Regional Management Boards Mandate (RMBs)

This body would be responsible for supporting and adapting regional Aboriginal training and employment policy and its application to LMBs. It would provide a regional forum for discussion and possible adaption of policy that will have an impact on the effectiveness of programs and services for Aboriginal groups. It would help determine regional budget allocations to LMBs and might monitor and evaluate Aboriginal training and employment initiatives regionally. RMBs would also review these training and employment initiatives.

National Management Board Mandate (NMB)

This body would consider policy and program development as it may apply to Aboriginal people. It would help determine regional Aboriginal budgetary allocations and might monitor and evaluate Aboriginal program and training developments from a national perspective.

The NMB would also assess Aboriginal program and training initiatives with potential national implications.

National Aboriginal Steering Committee (NASC)

This body would provide advisory direction to the NMB prior to its national meetings.

It is expected that NASC would ensure national Aboriginal views on a number of issues were presented to the NMB. NASC might also be the Aboriginal representative body for meetings, if necessary, with EIC ministerial representatives.

Principle 2: Delivery Machinery*

Rationale

The expansion of existing services and programs and the development of new Aboriginal-controlled delivery of services and programs is important to ensure that training is more effective and responsive to local labour market needs of Aboriginal people. This reflects EIC's mandate to facilitate effective functioning of the labour market and addresses the unique needs of Aboriginal people.

Given the growing responsibilities and roles of CECs, Aboriginal organizations are well placed to assist them. The partnership constitutes an extension of local decision making with shared responsibility and accountability. The support of CECs and regional offices in establishing Aboriginal delivery of employment and training services and Aboriginal co-ordinating groups is critical. In areas where the capacity does not exist nor will for some time, and for clients who chose to use CEC services, the CEC will continue to play a crucial role in service delivery.

* Aboriginal infrastructure refers to Aboriginal organizations and includes all Aboriginal-directed organizations (on- and off-reserve).

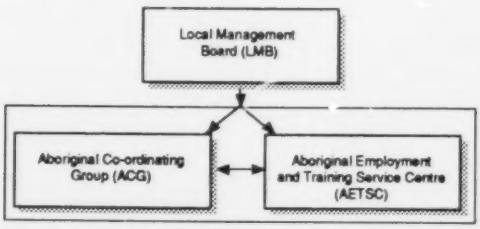
Suggested Approach

The approach illustrated here separates the functions of counselling and service delivery from the purchasing of training. This, however, represents only one approach. It is expected that appropriate approaches will be adopted by LMBs. The model must remain flexible to reflect local realities.

For example, LMBs in some areas may use CECs to deliver the full range of services or establish co-ordinating groups with CECs. Others may wish to combine the functions of co-ordinating groups with those of Aboriginal Employment and Training Service Centres (AETSCs) in a "one-stop shopping" method.

The number of AETSCs or co-ordinating groups in a given LMB area would be determined by the LMB. Some LMBs may share these structures. For example, the Atii co-ordinating group could service potential LMBs for Baffin, Keewatin and Kitikmeot.

Here, Aboriginal co-ordinating groups would purchase training on behalf of EIC through Local Management Boards. The service and counselling functions, along with referral, placement and follow-up could be separated or, where considered desirable, may be performed by the same organization.



The co-ordinating group's structure and responsibility would remain similar to its existing form. AETSCs would resemble "enhanced" Outreach offices. Both organizations would maintain close links with each other, the LMB and CEC. Proposed terms of reference for these structures are listed in Appendix B.

Aboriginal Employment and Training Service Centre (AETSC) Mandate

The Aboriginal Employment and Training Service Centre would be responsible for delivering a range of employment and training services as approved by the LMB and for participating in LMB local planning. Training referrals would be directed through co-ordinating groups. [Where Aboriginal Outreach centres exist, it is expected that they will be absorbed as AETSCs where appropriate and with consent of the local Aboriginal community.]

Aboriginal Co-ordinating Groups Mandate

Aboriginal co-ordinating groups would provide a link between training purchased for individuals and related skill needs of employers in the given labour market under the direction of the LMB.

Principle 3: Funding Mechanisms and Institutional Development Capacity

Rationale

An Aboriginal notional allocation would reflect the need for labour market equality and would recognize the uniqueness of Aboriginal labour force needs. This would not prevent Aboriginal clients from participating in training and employment programs delivered outside the *Pathways to Success* strategy. However, the intent of the notional allocation is to give effect to the objectives outlined in the other four principles and to Aboriginal capacity development.

Suggested Approach/Aboriginal Notional Allocation Formula

The determination of an Aboriginal notional allocation should be within the terms of reference of the NMB and RMBs. It is anticipated that an enabling formula for distribution will occur with the concurrence of the NMB for the regions and at RMBs for LMBs.

The following factors should provide the basis of a fair and equitable method of determining an amount for a notional Aboriginal allocation and a process of distributing it to the regions:

- EIC programming and service areas;
- historic EIC target participation rates and expenditures on Aboriginal people;

- Aboriginal working-age population and levels of unemployment;
- percentage of Aboriginal people in the national population;
- regional Aboriginal population as a percentage of the total regional population; and
- additional new resources that may become available.

The same process would be used by RMBs for the local boards using LMB Aboriginal populations.

In determining the historic EIC Aboriginal participation rates and corresponding expenditures for programs and services to Aboriginal people, it would be necessary to consider the following program areas:

- Canadian Jobs Strategy (CJS) (including Challenge);
- Outreach;
- Social Assistance Recipients (SARs) (component 5);
- Unemployment Insurance (UI) Developmental uses (sec. 24/25/26);
- Native Internship Program (NIP);
- EIC nationally and regionally determined projects;
- Labour Market Services (i.e. human resource planning); and
- other programs and services deemed appropriate.

The breakdown of these participation rates and expenditures would be on a national and regional basis.

It is suggested that the national and corresponding regional Aboriginal allocation would be determined in the following manner:

1 Establishing a base Aboriginal notional allocation percentage and corresponding expenditures by determining historic Aboriginal participation and expenditures in EIC programs and services.

2 Appropriating a national Aboriginal notional allocation by taking the base percentage expenditure level from the national EIC programs and services budget.

3 Distributing 80 per cent of the national Aboriginal notional allocation to the regions based on their percentage of the national Aboriginal working-age population.

4 Administering three per cent of the national Aboriginal notional allocation by the National Management Board for Aboriginal programs of national priority.

5 Using two per cent of the national Aboriginal notional allocation for the joint management boards' operations and management expenses.

6 Adjusting regional notional allocations by 15 per cent based on:

- historic Aboriginal expenditure levels in EIC programs and services;
- levels of Aboriginal unemployment; and
- levels of Aboriginal non-participation in the labour force.

It is anticipated in the 1991-1992 fiscal year or the first year of the *Pathways to Success* strategy, the Aboriginal notional allocation would be determined at the regional level for local management structures. In subsequent years, the Aboriginal notional allocation should be determined as outlined above.

This allocation formula would be subject to national fluctuations in EIC budgets, possible adjustments to the participation rate of Aboriginal people in EIC programs and services, changes in the Aboriginal working-age population, levels of unemployment and labour force participation rate. It is expected that annual reviews of budgetary considerations will be conducted by the National Management Board and their regional counterparts. However, a five-year funding formula might be proposed to facilitate planning.

Providing a notional Aboriginal allocation to regions for support to LMBs is the minimum that can be done to assist Aboriginal training and employment priorities. If warranted, CEC and CJS Operations Centres could provide additional resources to Aboriginal projects or services based on local labour market needs. This should also apply to CECs for providing services to individual Aboriginal clients.

Capacity Development

In order to put into practice the process outlined in Principles 1 and 2, some consideration must be given to administrative capacity and support.

RMBs may recommend operational budgets from the regional budget allocations. The LMB will determine the budget allocations for AETSCs and co-ordinating groups. Some operation and management (O&M) considerations are listed in Appendix C.

RMBs and the NMB should have administrative support to help co-ordinate efforts in regard to their expected policy development, monitoring and evaluation functions. NMB co-ordination of O&M issues should be conducted through an Aboriginal policy and program secretariat position, possibly through a senior policy advisor in the Designated Group component of Employment Equity at EIC National Headquarters. An EIC Native Employment Co-ordinator may act as a quasi-secretariat to the RMB or the position (with O&M support) might be transferred to RMBs or continue as an EIC person year with functional duties dedicated to RMBs. These considerations should be directed through the respective boards.

In addition, consideration should be given to developing the expertise of the joint management board members, AETSCs staff and co-ordinating group staff, and Aboriginal sponsors to strengthen the joint management process. Familiarization of Aboriginal joint management board members with the full range of EIC programs and services should be the responsibility of EIC. Training of AETSCs and co-ordinating group staff will be a primary consideration. Training in human resource planning and labour market development will complement the joint management process by supporting local Aboriginal groups in developing appropriate human resource plans and employment service plans and proposals.

Principle 4: Employment Equity

Rationale

The federal government recognizes that leadership and strong measures are needed to correct existing inequalities in the Canadian labour market. EIC, which administers the Employment Equity Act, should set an example by hiring Aboriginal people at all levels of its organization. It must do so to remain credible with federally legislated partners and the non-legislated private sector.

Increased representation of designated groups in the public service has a longer term effect of influencing policy decisions. For Aboriginal people in particular, the work experience obtained in government offers invaluable tools for those returning to assist their own communities with self-government and other initiatives.

The *Pathways* strategy should ensure that EIC establishes mechanisms for the recruitment, hiring and retention of Aboriginal employees, particularly Aboriginal women. These hiring plans should permeate all levels of the organization. EIC must be held accountable for reaching its target levels through the joint management boards process.

Suggested Approaches

The general labour market equity situation for Aboriginal people suggests a number of approaches are needed. Responsibility and accountability to Aboriginal communities is fundamental to any of them. As indicated previously, joint management boards will determine which delivery mechanisms will serve Aboriginal people best, based on local and possibly regional priorities.

These mechanisms must take into account: the availability and location of potential Aboriginal employees; needs of the Aboriginal labour market; willingness of employers to recruit and retain Aboriginal people; capacity of Aboriginal-directed labour market exchange services; and influence of existing or potential private sector placement services for Aboriginal people.

Budgetary considerations for these initiatives should be separate from the allocation formula described in Principle 3 as they are components of EIC's overall employment equity mandate.

1 Vehicles for Employment Equity Action

The most appropriate machinery for resolving general labour market employment equity problems are Aboriginal-controlled and directed agencies. These organizations may be better positioned to determine where trained, labour market ready, Aboriginal people are within the Aboriginal community and what type of training is taking place to prepare more Aboriginal people for the labour market.

These agencies could also apply labour market exchange services and help employers retain Aboriginal staff through mutual cross-cultural training activities.

2 Review of Internal EIC Recruitment Practices

The development of an internal employment equity strategy within an annual review of EIC's hiring should be considered by regional and national management boards. On an annual basis the boards would review yearly hiring and terminations and review overall recruitment practices, policies and special programs within EIC that are directed at encouraging Aboriginal recruitment.

It is also suggested that EIC, in co-operation with the Public Service Commission, review the testing (ELOS) process as a means of removing culturally discriminating barriers for Aboriginal peoples. Further, EIC might press for the establishment of an Aboriginal Advisory Board at Treasury Board to review Aboriginal public sector hiring targets.

3 Appointments within EIC

There are always vacancies - both term and indeterminate - which are being staffed. EIC recognizes that these vacancies can offer good potential to increase designated group representation in EIC.

One solution is to designate term and indeterminate positions at all levels within its organization as "Aboriginal preferred". Exclusion approval orders may be sought from the Public Service Commission permitting a department to limit appointments under certain programs to designated group members to achieve general equity goals.

Another option is to design a special program or to designate positions under the Career Assignment Service or Management Orientation Program as "Aboriginal preferred", allowing Aboriginal employees to compete for more responsible positions within the public service.

4 Training Positions Within EIC

To attain the national employment equity representation goal, EIC operates the EIC Designated Group Retention and Development Program (DGRDP) - formerly the Aboriginal Retention and Development Program (ARDP). This program has recently been expanded to include other equity groups in addition to Aboriginal trainees and the resources should be adjusted to reflect this change. The Native Internship Program (NIP) could also be used to a much greater extent for ensuring more internal placement and should be offered on a year-round basis to Aboriginal youth.

NIP could also be used for external placements, particularly with Aboriginal governments. This could be brought about through amendments to existing NIP terms and conditions or through changes in the Challenge program.

Other measures, such as internal hiring campaigns, which is done for co-operative education students, might be broadened to make use of Aboriginal training institutions.

5 Annual Aboriginal Employment Equity Conference

An annual Aboriginal Employment Equity Conference would enable key equity players to exchange information on various relevant initiatives and to develop new ways to assist Aboriginal people gain employment with a variety of employers. A yearly conference on Aboriginal employment equity would also help agencies involved in training and/or placing Aboriginal people meet with employers involved in recruiting and hiring potential Aboriginal employees. Co-ordination of this conference should be done by the NMB.

6 Employer Based Employment Equity

Equity legislation alone has not sufficiently motivated federally legislated employers, other levels of government and the non-legislated private sector enough to recruit and hire Aboriginal people.

One resolution might be to develop an employer based Aboriginal human resource development program offering incentives to federally legislated employers and federal contractors to establish an Aboriginal human resource plan and implementation machinery. Employers who are not federally legislated might have access to incentives for recruiting, hiring and retaining Aboriginal staff. Resources for this program would need to be established by EIC as part of its mix of employer based training and employment options. Other possible employer based equity incentives could focus on providing employers with tax breaks for hiring Aboriginal people, and have EIC include Aboriginal hiring levels in all megaprojects and related activities involving federal resources.

Principle 5: Eligibility for Programs and Services

Rationale

If counsellor discretion in making training and employment decisions with clients is to be expanded, then training and employment program criteria must be flexible with respect to eligibility and entitlement.

As members of an EIC equity group, Aboriginal people have unique needs which, to some extent, have been recognized through special measures. The proposed joint management process and possible delivery mechanisms offer great potential in addressing Aboriginal individual and group needs by focusing on the client. However, changing the delivery machinery without providing greater program flexibility on eligibility and entitlement to those labour market programs and services will continue to present serious problems for Aboriginal clients and groups.

Suggested Approaches:

1 Eligibility and Entitlement Rules

Eligibility for EIC programs should be based on Aboriginal individuals meeting the labour market spirit and intent objectives of programs and services with individual assessment to determine entitlement. Entitlement of Aboriginal community based projects would be made by the appropriate management board in conjunction with its labour market priorities, budget and the objectives of EIC programs and services.

This would ensure flexibility and appropriate decision making relative to local labour market needs.

2 Individual Aboriginal Client Assessment

When relying more heavily on discretionary assessment rather than fixed program/service criteria, the unique needs of the individual client must be taken into account. Cultural and community factors should be considered along with appropriate selection and referral criteria. Some of these factors are listed in Appendix D.

Further training of CEC counsellors with regard to Aboriginal community and cultural factors is seen as a positive step and may be most effectively administered by Aboriginal people knowledgeable in employment and training issues. This should complement local and regional Aboriginal delivery machinery and would provide more consistent service to Aboriginal clients who use CECs.

3 Aboriginal Sponsors Assessment

The joint management process will be responsible for assessing and approving proposals. This is expected to occur through a variety of flexible approaches, particularly at the LMB level. Assessment and implementation procedures for the Boards and Aboriginal agencies will be required. Factors to be considered for a proposed assessment procedure are listed in Appendix E.

Depending on local and regional approaches to management boards, CEC staff will probably review each proposal, to ensure it meets program criteria, and then present the board with a recommendation for approval or rejection based on established assessment procedures. Project implementation and monitoring would be done by appropriate delivery staff in accordance with procedures established by the boards.

4 Removing the Barriers to EIC Programs

A number of recommended approaches to resolving current EIC barriers for Aboriginal people, so they may access EIC programs more effectively for labour force and market development, are listed in Appendix F. These approaches have been considered in terms of short, medium and long term implementation possibilities.

It is important to note that program access to literacy and up-grading for Aboriginal people remains critical. The current barriers to such programming must be removed as soon as possible to ensure Aboriginal access to this prerequisite training for skills development.

Appendix A: Joint Management Machinery – Terms of Reference

Local Management Boards (LMBs)

Composition:

LMBs would be composed of Aboriginal representatives from district Aboriginal organizations, bands, tribal councils and related Aboriginal-controlled groups along with local EIC officials from CEC and CJS centres area management offices appointed for two years.

Resolution on who sits on LMB and how LMB boundaries are drawn must take into account EIC regional and local management structures and the organizational nature of the Aboriginal community.

In determining the geographic locations and boundaries of LMBs within a province or territory, a number of factors should be considered:

- Aboriginal tribal affiliations;
- location and distribution of Aboriginal community organizations;
- urban/reserve mix;
- Aboriginal population demographics;
- Canadian Jobs Strategy Operation Centres, sub-regional CEC management offices or other appropriate EIC district CEC structures; and
- geographic distances.

EIC officials in a particular region along with Aboriginal leaders should establish representation criteria for LMBs along the following lines:

- Aboriginal ancestry;
- knowledge of EIC programs, policies and services;
- interest in Aboriginal labour market and human resource development issues; and
- background in education, training, economic development and related areas.

A joint letter from the Regional Director General/Executive Director and an appropriate Aboriginal regional leader should be sent, calling for nominations for representatives (and an alternative) for the LMB area. The letter should also outline the length of representation on LMBs (two years), the proposed number of meetings per year (six), operation and management issues related to meetings, the LMB mandate, terms of reference, and that representatives should reflect the interests of Aboriginal training and employment in their LMBs, not *just their parent organization and group interests.*

The size of LMBs would vary depending on the number of Aboriginal organizations and population. It is likely that each LMB would have between eight to twelve representatives, not including EIC officials. There must be an equitable representation of males and females on the National, Regional and Local Boards. This would, where appropriate, reflect the on/off-reserve mix at the LMB level.

Regional Management Boards (RMBs)

Composition:

RMBs would be composed of one Aboriginal representative from each of the Local Management Boards, along with senior EIC regional management officials and the Aboriginal Employment Co-ordinator. Regional boards would exist in all EIC regions with separate regional boards in the Northwest and Yukon Territories.

National Management Board (NMB)

Composition:

The NMB would comprise Aboriginal representatives from each of the Regional Management Boards along with senior EIC national management officials and the national Aboriginal senior advisor from Employment Equity. In addition, a representative from the Native Women's Association of Canada would be a permanent member of the NMB to ensure Aboriginal women's issues were addressed by the NMB.

National Aboriginal Steering Committee (NASC)

Composition:

The NASC would include one representative from the following national Aboriginal organizations:

- Assembly of First Nations
- Native Council of Canada
- Inuit Tapirisat of Canada
- Métis National Council
- National Association of Friendship Centres
- Native Women's Association of Canada

Roles and responsibilities

LMB

- manage the training and employment service functions related to Aboriginal people while respecting EIC's management responsibilities and accountability to Parliament
- establish local Aboriginal labour force and market development priorities
- determine annual training and service contribution agreements, where required, with EIC based on local priorities and allocation levels from the RMB
- approve local training, employment services, labour market operations and related human resource development plans and projects from Aboriginal sponsors, groups or organizations based on established LMB's training and employment priorities, EIC program criteria and policies
- ensure local Aboriginal organizations are aware of the LMB's priorities, policies, operations and related activities
- monitor and evaluate the effectiveness of Aboriginal labour force/market initiatives within the LMB's geographic area
- meet approximately six times a year
- elect one representative for the Regional Management Board
- hire required staff if necessary, to give support to the effective operation of the LMB
- establishment of appropriate conflict resolution mechanisms in co-operation with RMBs

CEC [1]

- participate as a partner in LMB and maintain ongoing liaison with LMB as part of the CEC core service to develop a service strategy identifying clients, partners and stakeholders, and EIC relations with them
- development of an annual local planning strategy including recommendations from joint management boards and other partners
- administrative functions
- legislated financial accountability consistent with increased Ministerial accountability and authority (IMAA)
- support to LMB for collection and dissemination of labour market information
- facilitation of specific technical support to the LMB
- facilitation of project-based proposals to the LMB ensuring proposals meet established EIC criteria

Roles and responsibilities

RMB

- propose regional policy implementation regarding Aboriginal training and employment programs and services
- assist in determining budgetary allocations for the LMBs
- assist in determining support for innovative Aboriginal labour force development and market projects that have regional implications
- monitor and evaluate the LMB, CEC, Aboriginal co-ordinating group and AETSC operational effectiveness in meeting local Aboriginal training and employment needs
- review and evaluate labour market trends in the regional economy that may impact on regional policies for Aboriginal people and communities
- review and evaluate Aboriginal labour market trends that may impact on training and employment policies in the region

[1] The functions listed here relate most appropriately to the functional relationship with the joint management board. Roles and responsibilities normally performed but not listed would continue to be performed.

- recommend as required specific task forces and working groups on critical issues that may affect Aboriginal training, employment and human resource development needs
- recommend the establishment of and/or participate in federal interdepartmental, intergovernmental and/or private sector advisory boards on issues of direct or potential importance to Aboriginal employment and training
- meet four times a year
- nominate two representatives as members of the National Management Board
- hire required staff, if necessary, to give support to the effective operation of RMBs

EIC Regional Office [2]

- participate as a partner in RMB and maintain ongoing liaison
- provide appropriate regional labour market and budgetary information to RMB
- provide support for review and evaluation
- provide person-year support through the Aboriginal Employment Co-ordinator
- administrative functions
- financial accountability

Roles and Responsibilities

NMB

- propose national policy regarding Aboriginal training and employment programs and services
- monitor and evaluate policies that affect Aboriginal people, groups and communities
- monitor and evaluate the effectiveness of the joint management process on Aboriginal human resource and labour market development in order to ensure quality of service to Aboriginal people
- propose adjustments to existing policies, programs and services in order to make them more effective for Aboriginal people
- review and evaluate labour market trends in the national economy that may affect national policies for Aboriginal people and communities
- review and evaluate Aboriginal labour market trends that may affect national training and employment policies
- determine support to innovative Aboriginal labour force development and market projects that have national implications
- establish as required specific task forces, working groups and research projects to address critical issues that may impact on Aboriginal training, employment and human resource development needs
- establish and/or participate in federal interdepartmental, intergovernmental, and/or private sector advisory boards on issues of direct or potential importance to Aboriginal employment and training
- hire required staff to give support to the effective operation of the NMB

EIC – NHQ [3]

- include recommendations from the NMB in EIC's corporate planning and priority determination
- operational planning and control functions in partnership with the NMB
- provide labour market information and analysis
- administrative support
- financial responsibilities
- set budget allocation levels and performance targets in conjunction with the NMB
- audit
- evaluation support for Aboriginal programs
- participate as a partner in the NMB
- staff support to the NMB through the Designated Group Directorate
- organizational support for the employment equity conference and other NMB initiatives as required

[2] The functions listed here relate most appropriately to the functional relationship with the joint management board. Roles and responsibilities normally performed but not listed would continue to be performed.

[3] The functions listed here relate most appropriately to the functional relationship with the joint management board. Roles and responsibilities normally performed but not listed would continue to be performed.

Appendix B: Delivery Machinery – Terms of Reference

Aboriginal Employment and Training Service Centre (AETSC)

The AETSC may vary in size and scope depending on local conditions as determined by the LMB's human resource development plans. The AETSC would be monitored by LMBs and would be responsible for delivering a menu of services such as those listed below.

Aboriginal Co-ordinating Groups

Co-ordinating groups must be defined as incorporated non-profit organizations (which may include on- or off-reserve incorporations) and cannot be directly linked to training institutions.

Like AETSCs, Aboriginal co-ordinating groups could also be directed by the LMB.

Roles and responsibilities

AETSCs [4]

- identify and select clientele and identify placements and local training needs through contact with regional and local Aboriginal and non-Aboriginal employers and community-based organizations
- evaluate training needs of the specific labour market in the course of planning activities in conjunction with the LMB
- provide, as required, sectoral adjustment services by ensuring the local Aboriginal sector is treated as a valid component of the overall labour market
- provide client and group services including counselling, assessment, diagnostic services, goal setting, case planning and follow-up, utilizing counselling tools, methods and materials such as job-finding clubs etc.
- provide referral, placement and follow-up of clients to training and employment programs purchased through a co-ordinating group and provide post-placement counselling services to clients
- administering projects approved by the DMBs through co-ordinating groups
- responsible for Contribution Agreements, grants and the administration of Aboriginal project sponsors
- collect and disseminate labour market information including information on job openings and job seekers:
  - provide information on the general labour market to local employers and clients;
  - perform research and support functions such as compiling inventories of employers and clients, developing a resource centre, performing research on Aboriginal and general labour market needs;
  - promote and market program and services options to relevant labour market partners and client groups
- promote and deliver employment equity initiatives such as identifying and providing placement service for federally legislated employers and corporations contractors, referring and placing Aboriginal people with employers, subject to equity legislation
- provide impact rates for LMB monitoring and evaluation purposes
- assist LMB(s) where appropriate on Aboriginal labour market issues, human resource plans and local training and employment priorities
- report as required to the LMB regarding services performed according to a standardized set of criteria established for the AETSC
- could be contracted by the LMB where appropriate or by EIC, to perform some or all of the above functions

Aboriginal Co-ordinating Groups

- where an AETSC does not exist Aboriginal co-ordinating groups might take on some or all of the functions listed under AETSCs

4 These are some functions that may be negotiated based on LMB recommendations.

- purchase training in accordance with the skill needs identified to address both the employer needs to ensure post-training employment, and worker needs (as indicated by the AETSC where existing) that reflect the LMB established local human resource development plans and labour market needs of Aboriginal communities;
- in addition to purchasing vocational training and preparation for vocational training, Aboriginal co-ordinating groups' options may include preparation for employment, language training and occupational orientation training; and
- evaluate the effectiveness of the training purchased regarding EIC requirements with respect to documentation of referrals and evaluation of the training.

CECs

- delivery of full range of UI services and controls for UI claimants
- delivery of full or supplementary range of labour market adjustment programming and services for eligible individuals where AETSCs or Aboriginal co-ordinating groups do not exist and for individual Aboriginal clients who choose to use CEC service
- maintain liaison with the AETSCs and co-ordinating groups

Appendix C: Operation and Management (O&M) Considerations

The Operation and Management costs associated with the strategy may include:

- LMBs/RMBs/NMB meeting expenses;
- communications;
- printing; and
- administrative staff with overhead expenses.

LMBs will need technical and administrative organizational support such as assistance in agenda preparation, background documents regarding projects and proposals and post meeting follow-up. In addition, travel support, meeting arrangements and other services should be a part of an overall plan needed by LMBs so they can operate effectively and efficiently. Joint management boards should consider ways and means of limiting O&M expenses so more resources can be used for programs and services.

Appendix D: Client-Based Assessment Procedures

The following considerations within EIC's established selection and referral process may provide Aboriginal clients with more effective assessment results in which a referral can or can not be made. These considerations should be judged as tendencies within Aboriginal groups and not ones that apply to all Aboriginal people when they are being interviewed for an employment or training assessment.

Cultural Factors/Processes

- lack of eye contact;
- manner of dress;
- informality;
- non-verbal communications;
- more group oriented than individual;
- building trust in a one-to-one situation;
- close social distance;
- reserved less willing to talk assertively about past/present accomplishments;
- unwilling to predict future achievements;
- verbal, public praise is frowned upon;
- unwilling to ask for assistance;
- unlikely to converse fully until trust is built; and
- willing to let the person in authority talk to the point of making decision for the individual.

Community Factors/Processes

- relationship to Aboriginal community environment;
- location and type of formal educational experiences;
- childhood up-bringing;
- position vis-à-vis community, economic and human resource development plans;
- previous work experience in the Aboriginal community;
- resolution approaches to past, current, social and legal problems;
- documentation materials required;
- type of career research available for comparable positions in the Aboriginal community or with Aboriginal employers;
- occupational data collection forms and use of the CCDO; and
- training/employment location and methods preferred.

Appendix E: Community-Based Assessment Procedures

Factors that should be considered by the management boards in establishing operating procedures for the assessment and approval of Aboriginal labour force and market development proposals include:

- priorities set by boards;
- management boards' budgets;
- potential impact of the project on labour force outcomes to the Aboriginal community or trainees;
- sources of other funding for the project;
- projects integration into community human and economic development plans;
- sponsor's administrative and financial track record;
- community support;
- potential duplication of existing community projects; and
- meeting the intent of EIC programs.

Appendix F Removal of Barriers to EIC Programs

Short-term Implementation

The *Pathways* paper recommendations dealing with possible revisions to EIC programs which may be addressed in the short term are summarized as follows:

1 use of Industrial Adjustment Services (IAS) for Aboriginal human resource planning;

2 exclusionary eligibility criteria be eliminated;

3 removal of cost-sharing program criteria for Aboriginal sponsors;

5 inclusion of Aboriginal post-secondary training institutions for co-op education projects;

6 establishment of Aboriginal training trust fund option projects under Skill Investment;

9 information to Aboriginal groups on all past Innovations projects related to Aboriginal labour force and market development;

10 Innovations program to incorporate an Aboriginal developmental component;

15 expand the number of Aboriginal Literacy Corps projects;

18 funding for training be extended beyond 52 weeks;

25 EIC employment equity objectives reflect percentage of labour force and degree of unemployment;

29 year-round NIP;

32–33 increase income supports and dependent care allowances in areas with high living and child care costs;

36 allow one-person Sec. 25 projects instead of three-person projects;

40–42 that EIC/INAC arrange an on-reserve SAR agreement;

45–48 that EIC be signatories with ISTC and INAC in federal/provincial CAEDS MOUs where it will enhance Aboriginal training/employment;

49 NIP be year round and available to Aboriginal youth as well as students;

50–51 NIP be expanded to assist in the training of Aboriginal people for employment with government and with Aboriginal organizations; and

52–55 Increase indirect purchase options using Aboriginal co-ordinating groups.

Medium Term Implementation

The following *Pathways* recommendations may require a longer-term view to implementation:

7 Community Futures (CF) expansion with appropriate resources by establishing target numbers for new Aboriginal-only CFs;

8 pilot a metropolitan Aboriginal CF project;

11 literacy training as a means of increasing the number of Aboriginal people with prerequisites for skills training;

13 expand the training period to three years to ensure Aboriginal people can mix literacy and upgrading with skills training;

27 private sector/equity employers' assistance program;

30 provide sectoral adjustment support to Aboriginal groups and organizations;

31 yearly Aboriginal employment equity conference;

34 negotiate with SAR authorities to ensure trainees do not receive assistance and support cuts which act as a disincentive for EIC training;

37 use Sec. 26 training for literacy and upgrading; and

38 changes in skill shortage designation be applied to section 26 training course approvals;

39 EIC establish a systematic approach to capturing Aboriginal data for policy and program development; and

43–44 EIC/Health and Welfare establish under the federal/provincial SAR agreement target Aboriginal off-reserve SAR projects delivered through or arranged by Aboriginal community organizations.

Implementation Contingent on Machinery

Recommendations emanating from the Pathways document that should be dealt with through the National Management Board include:

12 types of literacy programs that ensure Aboriginal culture and learning styles are incorporated;

14 National Aboriginal Literacy Advisory Committee with EIC, other federal agencies, provincial training institutions and Aboriginal representation; and

54 national and regional Apprenticeship Advisory Committee to include EIC/provincial/Aboriginal/private sector/union representatives to develop strategies for increasing the number of Aboriginal apprentices.

Other recommendations requiring the establishments of the management boards:

4 program criteria be reviewed to ensure barriers are not presented;

16–17 development of an Aboriginal budget;

19–24 AETSC establishment, with infrastructure capacity, absorption of Outreaches where desired, and possibly merging with co-ordinating group structures;

26 EIC to use community-based centres to identify, refer and place Aboriginal people with employers; and

35 set rates for Aboriginal participation under the developmental uses of UI.

Overall, it is expected that the NMB and its counterpart boards in the regions and at the local district level will address the training and employment priorities of Aboriginal people and groups. Ultimately, this will give the partnership meaning and effectiveness in changing the human resource and labour market situation for Aboriginal people and communities.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones

Document d'orientation et de mise en œuvre

Canada

Les chemins de la réussite : Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones

Document d'orientation et de mise en œuvre

LM/110/11/90

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. LU2-125/1991

ISBN 0-662-58254-3

Préparé par les Affaires publiques,
Emploi et Immigration Canada
et le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des
autochtones (GTEFA),
novembre 1990.

Table des matières

Contexte et remerciements 4

Aperçu 6

Principes du partenariat – Sommaire 6

Premier principe – Processus de consultation et contrôle local de la prise de décisions 7

Deuxième principe – Mécanismes d'exécution 9

Troisième principe – Mécanismes de financement et capacité de développement institutionnel 10

Quatrième principe – Équité en matière d'emploi 12

Cinquième principe – Admissibilité aux programmes et services 14

Annexe A – Commissions de cogestion – Attributions, rôles et responsabilités 15

Annexe B – Mécanismes d'exécution – Attributions, rôles et responsabilités 18

Annexe C – Exploitation et gestion 20

Annexe D – Procédures d'évaluation du client 20

Annexe E – Procédures d'évaluation des collectivités 21

Annexe F – Élimination des obstacles aux programmes d'EIC 21

Contexte et remerciements

Le document d'orientation et de mise en oeuvre et le document de fond intitulés *Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones* représentent le travail accompli par Emploi et Immigration Canada (EIC) et le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones (GTEFA).

Le GTEFA a été formé en novembre 1989 pour étudier certaines questions autochtones rattachées à la nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) d'EIC et pour considérer les activités de consultation que le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) a menées auprès des partenaires sur le marché du travail au sujet de la SMMO. Selon un grand nombre d'autochtones, ni la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) – énoncée dans les documents d'orientation et de fond du gouvernement intitulés Le nouveau *mode d'emploi* – ni le processus du CCMTP ne répondent aux besoins particuliers des autochtones du Canada relativement au marché du travail.

Le GTEFA avait pour mandat d'examiner la relation entre la politique, les programmes et les services d'EIC, d'une part, et les autochtones, d'autre part, et de faire des recommandations précises afin que cette relation soit plus efficace. Cet examen devait être effectué à l'occasion d'une consultation des autochtones dans le cadre de la SMMO. On prévoyait établir ainsi entre les autochtones et EIC un nouveau partenariat susceptible d'améliorer la situation sur le marché du travail.

La première réunion du GTEFA a eu lieu en février 1990. Y assistaient des représentants de six organismes autochtones d'envergure nationale (l'Assemblée des premières nations, le Ralliement national des Métis, l'Inuit Tapirisat du Canada, l'Association des femmes autochtones, le Conseil des autochtones du Canada et l'Association nationale des centres d'amitié) ainsi que des experts en formation et en emploi des autochtones des différentes parties du pays. EIC y était représenté par des cadres supérieurs des bureaux régionaux et de l'Administration centrale.

À cette réunion de février 1990, les membres autochtones ont déposé une série de cinq principes constituant le fondement du nouveau partenariat entre les autochtones et EIC. Ces principes, énumérés dans le document d'orientation et de mise en oeuvre, ont été entérinés par les six organismes autochtones nationaux mentionnés précédemment et maints groupes autochtones provinciaux ou territoriaux.

A la deuxième réunion du GTEFA, tenue en juin 1990, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M^me^ Barbara McDougall, a approuvé ces principes au nom d'EIC et de l'ensemble du gouvernement canadien.

Depuis, les cadres supérieurs régionaux d'EIC et les groupes autochtones des différentes provinces et des territoires ont mis en place des processus de consultation régionaux et locaux afin d'appliquer les cinq principes du partenariat. On a aussi continué à veiller, au niveau national, à ce que les discussions organisées à l'échelle régionale et locale engendrent de nouveaux rapports entre les autochtones et EIC en ce qui concerne la main-d'oeuvre et le marché du travail.

Les chemins de la réussite (le document de fond et le document d'orientation et de mise en oeuvre) et les cinq principes du partenariat marquent le début d'une nouvelle ère quant à la façon dont EIC et les autochtones planifient et réalisent la mise en valeur des ressources humaines au Canada. Il est également entendu que d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que le secteur privé (patronat et syndicats) participeront à cette mise en valeur. Comme disait M^me^ McDougall, grâce au GTEFA, nous serons tous en mesure de suivre le même rythme, de suivre les changements qui se produiront dans les collectivités autochtones. Cela nous permettra de créer un processus plus efficace pour répondre aux besoins des autochtones relativement à la main-d'oeuvre et au marché du travail.

Nous tenons à remercier les membres du GTEFA dont la liste figure sur la page suivante pour leur beau travail, leur dévouement et leur patience lors de la rédaction des documents intitulés Les chemins de la réussite: stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones. Leurs efforts en vue d'établir un partenariat entre EIC et les autochtones aideront à réaliser les objectifs énoncés par M^me^ McDougall et les chefs autochtones du Canada.

Membres autochtones :

Chef Joe Miskokomon
Assemblée des premières nations

Ron Rivard
Ralliement national des Métis

Narda Iuig
Conseil national des autochtones du Canada

Ron Larocque
Association nationale des centres d'amitié

Debbie Meness
Association canadienne des femmes autochtones

Robert Higgins
Inuit Tapirisat du Canada

Roy Mussell
British Columbia Native Employment Advisory Committee

Richard Arcand
Conseil tribal de Yellowhead, Alberta

Delma Inglangasuk-Pielak
Inuvialuit Regional Corporation, T. N.-O.

Judy Gingell
Conseil des Indiens du Yukon, Yukon

Ray Ahenakew
Saskatchewan Indian Training Assessment Group

Raoul McKay
Université du Manitoba, Winnipeg

Chef Joe Hare
Union of Ontario Indian Chiefs

Harold Maracle
Institut technique des premières nations, Ontario

Germain Paul
Institut de formation autochtone du Québec

Jimmy Neashit
Assemblée des première nations du Québec et du Labrador

Malcolm Saulis
Université St. Thomas, Fredericton, Nouveau-Brunswick

Barbara Martin
Association des femmes autochtones du N.-B.

Debra Tillery
Conseil des Indiens du Yukon

Autres représentants autochtones dispensant une formation et des conseils techniques au Groupe de travail :

Vern Bachiu
Saskatchewan Indian Institute of Technology

Chris Lafontaine
Gabriel Dumont Institute, Saskatchewan

Bruce Millar
Institut technique des premières nations

Membres représentant Emploi et Immigration Canada :

Ralph Kellett
Équité en matière d'emploi, Administration Central (AC)

Lionel Carrière
Opérations, AC

Phil Godon
Politiques d'emploi, AC

Steve Valentine
Politique stratégique et planification, AC

John Fox
Services au marché du travail, AC

Denis Genest
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

John Ellis
Région de la Colombie-Britannique et du Yukon

Conrad Pilon
Direction des Territoires du Nord-Ouest

Bill Loveday
Région de l'Alberta

Tina Eberts
Région de la Saskatchewan

Caroline Chartrand
Région du Manitoba

Lana Landon
Région de l'Ontario

Roch Richard
Région du Québec

Wayne Balanoff
Direction des Territoires du Nord-Ouest

Carlos Gomes
Région du Nouveau-Brunswick (représentant également les autres régions de l'Atlantique)

Autres cadres supérieurs d'Emploi et Immigration Canada qui ont joué un rôle instrumental dans les travaux du GTEFA :

Nick Mulder
Sous-ministre associé

Michèle S. Jean
Directrice exécutive, Emploi

Yves Poisson
Directeur général, Politiques d'emploi

Merci encore à vous tous pour votre travail qui marquera une étape dans l'histoire.

Howard Green, coordonnateur, GTEFA
Deborah Hyde, analyste de la politique, GTEFA

Aperçu

Les principes du partenariat arrêtés par le Groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones (Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre) (GTEFA - SMMO) et approuvés par les autochtones et Emploi et Immigration Canada (EIC) servent de base à l'établissement de nouvelles relations de travail entre les autochtones et EIC.

Pour que ces principes soient mis à exécution, il est nécessaire de définir certaines considérations de nature générale et opérationnelle. On prévoit donc qu'il faudra prendre des décisions stratégiques et opérationnelles qui tiendront compte du mandat d'EIC et des besoins particuliers de la main-d'oeuvre et du marché du travail des autochtones. L'émergence de cette nouvelle association posera certains défis de mise en oeuvre à chacun des partenaires. Pour les relever, il faudra, de part et d'autre, établir un climat de confiance, de respect et de bonne volonté.

Parmi les nombreux défis de mise en oeuvre auxquels se heurteront les partenaires, on retrouve la souplesse aux niveaux régional et local, le choix des méthodes de cogestion, l'efficacité des mécanismes d'exécution des programmes et des services, la détermination des formules appropriées de répartition des fonds et le respect des besoins particuliers des femmes autochtones. Les décisions touchant ces questions et d'autres points devraient être négociés de manière à favoriser l'obtention de résultats plausibles et positifs. Il est convenu que rien dans ce document ne diminuera la responsabilité des partenaires à l'égard de la priorité à accorder aux besoins particuliers des femmes autochtones, des jeunes et des personnes handicapées.

Les modes d'approche proposés en matière de politique et d'opérations dans le présent document doivent permettre aux partenaires de relever les défis. On suppose que le processus de mise en oeuvre tiendra compte des diverses priorités et des capacités institutionnelles des collectivités autochtones des différentes parties du pays. On s'attend néanmoins à ce que les représentants d'EIC et les autochtones s'efforcent conjointement de remplir le mandat de leur association, indiqué dans le préambule sur les principes du partenariat.

A cette fin, le document d'orientation et de mise en oeuvre intitulé *Les chemins de la réussite* offre à EIC et aux groupes autochtones une occasion idéale de créer un partenariat qui profitera au peuple autochtone tout en facilitant l'exécution du mandat d'EIC en matière d'adaptation de la main-d'oeuvre au marché du travail.

Principes du partenariat

Préambule

Compte tenu du mandat d'Emploi et Immigration Canada (EIC) qui consiste à faciliter les ajustements nécessaires au bon fonctionnement du marché du travail canadien, et compte tenu des avantages que cela représente pour tous les autochtones, ces derniers et EIC se sont fixé comme objectif de devenir des partenaires et d'investir dans la formation et le perfectionnement de la main-d'oeuvre autochtone pour qu'elle puisse s'intégrer au marché du travail particulier des autochtones et à celui du Canada en général.

Ce partenariat se fonde sur les cinq grands principes qui suivent

1 Processus de consultation et contrôle local de la prise de décisions :

que cette association soit renforcée par la création de commissions nationale, régionales et locales de consultation et de gestion pour que l'on tienne compte des besoins et des priorités des collectivités autochtones dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques d'EIC qui les touchent.

2 Mécanismes d'exécution :

que les programmes et services d'emploi et de formation soient gérés, exploités, exécutés et organisés par l'intermédiaire de structures autochtones.

3 Mécanismes de financement et capacité de développement institutionnel :

que soit élaboré un mécanisme de financement qui tienne compte des besoins de planification et de fonctionnement des mécanismes d'exécution autochtones, et que soit élaborée la capacité susmentionnée en fonction des besoins des collectivités autochtones. Un tel mécanisme pourrait être inspiré de modèles existants.

4 Équité en matière d'emploi :

qu'EIC adopte des mesures proactives de recrutement, de formation et d'emploi des autochtones, à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère.

5 Admissibilité aux programmes et services :

que, conformément aux principes énoncés ci-dessus, les mécanismes autochtones en place permettent de déterminer l'admissibilité d'une personne aux programmes et services et que, plus généralement, on se fie à des services de conseillers pour déterminer l'admissibilité plutôt qu'à des critères rigides comme par le passé.

Premier principe: Processus de consultation et contrôle local de la prise de décisions

Raison d'être

EIC a affirmé, en accord avec les groupes autochtones, que la création d'un bon partenariat exige l'établissement de mécanismes de cogestion des programmes et services d'EIC destinés à tous les peuples autochtones[1]. Ce principe est l'élément fondamental d'un bon partenariat entre EIC et les autochtones parce qu'il engage les deux parties à un système de gestion concertée à long terme.

Mode d'approche proposé

Le modèle que nous proposons ici, ou tout autre modèle négocié ou approuvé par les partenaires, aura comme fondement un contrôle local des décisions par les autochtones. En outre, les partenaires doivent envisager une approche uniforme face à l'établissement et à la mise en oeuvre de commissions de gestion et appliquer ce mode d'approche en tenant compte des réalités régionales et locales particulières touchant EIC et les autochtones.

Voici quelques-uns des problèmes qu'il faudra résoudre avant la mise en place des commissions de cogestion, particulièrement à l'échelle locale et régionale:

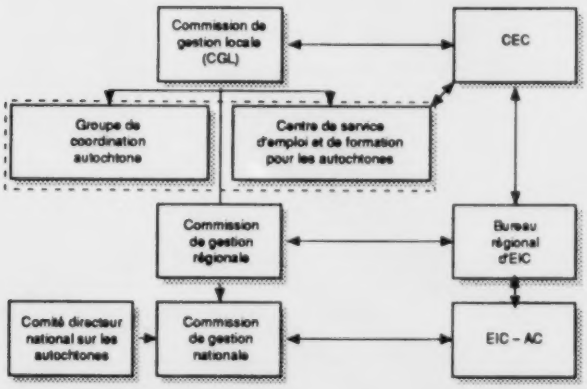
- les caractéristiques du marché du travail et de la région géographique;
- les rapports historiques entre les groupes autochtones et EIC;
- les rapports avec les structures administratives locales, régionales et nationales d'EIC;
- le mandat des commissions;
- les attributions des commissions à chacun des niveaux;
- les structures et critères d'administration et de représentation;
- la dynamique des autochtones sur le plan politique;
- les exigences en matière d'exploitation et de gestion; et
- l'infrastructure des collectivités autochtones.

Le mode d'approche ou modèle qui donnera les meilleurs résultats comportera un ensemble de critères et d'objectifs uniformes à l'échelle nationale mais accordera une certaine souplesse aux régions ou localités. Ce mode d'approche veillera à ce que les commissions de cogestion répondent effectivement aux priorités des travailleurs et du marché du travail des collectivités autochtones locales. Le mode d'approche préféré serait une structure hiérarchique inversée régie par les collectivités autochtones locales et certaines structures appropriées d'EIC.

1 Aux fins du présent document, authochtone comprend les «Inuits», les «Indiens», les «Métis», les «Indiens de droit», les «Indiens de fait», les «Indiens soumis aux traités» et les «Premières nations».

La capacité des commissions de gestion de régler efficacement les problèmes de politique, de programme et de service peut dépendre de l'adoption d'un modèle commun dans toutes les régions. La commission nationale pourrait ainsi formuler un processus illustrant «*la façon dont EIC et tous les autochtones font affaire*» tout en tenant compte des variations locales.

Pour que le processus de cogestion soit plus facile à appliquer, le modèle proposé suivrait la structure organisationnelle d'EIC. Selon la région d'EIC, la commission de gestion locale (CGL) fonctionnerait parallèlement aux secteurs de gestion locaux du Centre d'Emploi du Canada (CEC) ou du centre des opérations de la Planification de l'emploi (PE) ou regrouperait l'ensemble de ces secteurs de gestion. La décision à savoir si la CGL s'intégrerait à un ou plusieurs CEC ou centres de la PE dépendrait d'autres facteurs tels que l'importance de la population autochtone, sa répartition et les caractéristiques géographiques de la région.



Vous trouverez à l'annexe A les attributions proposées, ainsi que certaines considérations quant aux limites géographiques, à la composition, aux rôles et responsabilités des commissions de gestion ainsi que leurs rapports fonctionnels avec les structures concernées d'EIC.

Mandat des commissions de gestion locales (CGL)

Les CGL auraient comme mandat d'établir les priorités en matière de formation et d'emploi pour leurs secteurs, en tenant compte des objectifs de programme et de service reliés au perfectionnement de la main-d'oeuvre autochtone locale et aux besoins du marché du travail dans les limites des critères établis et des ressources.

Les CGL auraient la responsabilité de prendre la décision, pour leur secteur, d'approuver les propositions de formation, d'emploi et de services présentées par des groupes autochtones locaux. Ce pouvoir de décision pourrait s'exercer par l'intermédiaire des groupes de coordination autochtones locaux qui, en tant que tierce partie, coordonnent la formation ou des Centres de services d'emploi et de formation pour les autochtones (CSEFA), selon les circonstances locales. Les CGL pourraient également évaluer les initiatives locales de formation et d'emploi des autochtones, de concert avec les groupes de coordination autochtones établis, les CSEFA ou le CEC.

Mandat des commissions de gestion régionales (CGR)

Les CGR auraient la responsabilité d'appuyer et d'adapter la politique régionale en matière de formation et d'emploi des autochtones et de proposer son application aux CGL. Elles serviraient de tribune régionale pour discuter des politiques qui auront des répercussions sur l'efficacité des programmes et services destinés aux groupes autochtones et étudier la possibilité de les adopter. Elles aideraient à établir les allocations budgétaires régionales aux CGL et pourraient surveiller et évaluer à l'échelle de la région les initiatives de formation et d'emploi des autochtones. Les CGR examineraient en outre ces initiatives de formation et d'emploi.

Mandat de la commission de gestion nationale (CGN)

Cet organisme étudierait l'établissement de politiques et de programmes pouvant s'appliquer aux autochtones. Il aiderait à établir les allocations budgétaires régionales des autochtones et pourrait surveiller et évaluer les progrès réalisés en matière de programmes et de formation destinés aux autochtones, à l'échelle nationale.

En outre la CGN évaluerait les initiatives en matière de programmes et de formation pour les autochtones, susceptibles d'avoir des répercussions nationales.

Comité directeur national sur les autochtones (CDNA)

Cet organisme dispenserait des conseils à la CGN avant ses rencontres nationales.

On attend du CDNA qu'il veille à ce que les points de vue nationaux des autochtones sur un certain nombre de questions relatives aux peuples autochtones soient présentés à la CGN. Le CDNA pourrait également être l'organisme qui représenterait les autochtones, s'il y a lieu, lors des réunions avec les représentants d'EIC.

Deuxième principe: Mécanismes d'exécution*

Raison d'être

Il est important que les mécanismes actuels d'exécution des services et des programmes dirigés par des autochtones soient amplifiés et que de nouveaux mécanismes soient établis si on veut que la formation soit plus efficace et plus sensible aux besoins des autochtones sur le marché du travail local. Cela s'inscrit dans le mandat d'EIC qui est de favoriser le bon fonctionnement du marché du travail et de répondre aux besoins particuliers des autochtones.

Compte tenu de l'accroissement des responsabilités et rôles des CEC, les organisations autochtones sont bien placées pour les aider. Le partenariat constitue un prolongement du processus local de prise de décisions, les responsabilités et l'obligation de rendre compte étant partagées. Le soutien qu'apportent les CEC et les bureaux régionaux à la mise en place des services d'emploi et de formation par les autochtones et des structures des groupes de coordination autochtones est essentiel. Là où cela n'est pas possible et ne le sera pas avant quelque temps, et pour les personnes qui choisissent de recourir aux services des CEC, ces derniers continueront de jouer un rôle essentiel dans l'exécution des services.

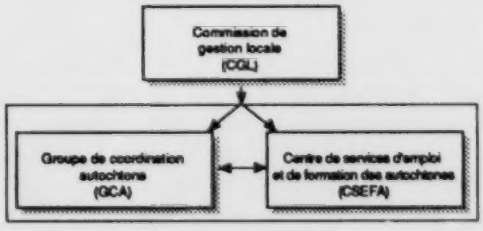
Mode d'approche proposé

Le mode d'approche que nous illustrons sépare les fonctions de counselling et d'exécution des services d'achat de formation. Il ne représente toutefois qu'un seul mode d'approche. On s'attend à ce que des modes d'approche appropriés soient adoptés par les CGL. Le modèle doit avoir toute la souplesse voulue pour pouvoir s'adapter aux réalités locales.

Par exemple, dans certains secteurs, les CGL pourraient faire appel aux CEC pour dispenser l'éventail complet des services ou établir des groupes de coordination avec les CEC. D'autres pourraient souhaiter combiner les fonctions des groupes de coordination à celles des Centres de services d'emploi et de formation pour les autochtones (CSEFA), selon la méthode des services centralisés.

Il appartiendrait également à la CGL de déterminer le nombre de CSEFA ou de groupes de coordination dans un secteur donné de la CGL. Certaines CGL peuvent partager ces structures. Par exemple, le groupe de coordination Atii pourrait desservir d'éventuelles CGL pour Baffin, Keewatin et Kitikmeot.

En l'occurrence, les groupes de coordination autochtones s'occuperaient de l'achat de formation au nom d'EIC, par l'intermédiaire des commissions de gestion locales. Les fonctions relatives aux services et au counselling, de même que les présentations, le placement et le suivi pourraient être séparées ou, lorsqu'on le juge souhaitable, être remplies par la même organisation.



La structure et les responsabilités des groupes de coordination garderaient leur forme actuelle. Les CSEFA ressembleraient à des bureaux «améliorés» du programme Extension. Les deux organisations auraient des relations étroites entre elles de même qu'avec la CGL et le CEC. L'annexe B renferme les mandats proposés pour ces structures.

Mandat du Centre de services d'emploi et de formation des autochtones (CSEFA)

Le Centre de services d'emploi et de formation des autochtones serait responsable de l'exécution de tout un éventail de services d'emploi et de formation approuvés par la CGL et il participerait à la

* L'infrastructure autochtone comprend toutes les organisations dirigées par des autochtones (dans les réserves ou à l'extérieur de ces dernières).

planification locale de la CGL. Les inscriptions à la formation s'effectueraient par l'entremise des groupes de coordination. [Où il existe des centres Extension pour autochtones, on s'attend à ce qu'ils deviennent des CSEFA, au besoin, et avec le consentement de la collectivité autochtone locale.]

Mandat des groupes de coordination autochtones

Sous la direction de la CGL, les groupes de coordination autochtones établiraient une correspondance entre la formation achetée pour des individus et les besoins en main-d'oeuvre qualifiée des employeurs sur le marché du travail concerné.

Troisième principe: Mécanismes de financement et capacité de développement institutionnel

Raison d'être

Une allocation théorique de fonds aux autochtones traduirait le besoin de réaliser l'égalité sur le marché du travail et viendrait reconnaître le caractère particulier des besoins de la main-d'oeuvre autochtone. Elle n'empêcherait pas les clients autochtones de participer aux programmes de formation et d'emploi fournis hors de la stratégie des *Chemins de la réussite*. Toutefois, l'attribution théorique de fonds a pour objet de réaliser les objectifs énoncés dans les quatre autres principes et d'aider la capacité de développement autochtone.

Mode d'approche proposé – Formule d'allocation théorique de fonds aux autochtones

Le calcul du montant des fonds à allouer théoriquement aux autochtones devrait s'inscrire dans le mandat de la CGN ou des CGR. On prévoit qu'une formule de distribution sera établie avec l'accord de la CGN, dans le cas des régions, et des CGR, dans les cas des CGL.

Les facteurs indiqués ci-dessous devraient servir de base à l'établissement d'une méthode juste et équitable en vue de déterminer les sommes qui seront allouées aux autochtones et le mode de distribution aux régions:

- les secteurs de programmes et de services d'EIC;
- les taux de participation historiques visés par EIC et les dépenses relatives aux autochtones;
- le nombre d'autochtones d'âge actif et les taux de chômage;
- le pourcentage d'autochtones dans la population en général;
- le nombre d'autochtones dans la région par rapport à l'ensemble de la population de la région;
- les ressources additionnelles susceptibles d'être mises à notre disposition.

Les CGR utiliseraient le même procédé pour les commissions locales, en se servant des données sur les populations locales autochtones de la CGL.

Pour déterminer les taux de participation autochtone historiques d'EIC et les dépenses correspondantes pour les programmes et les services destinés aux autochtones, il faudrait examiner les secteurs de programme suivants :

- la Planification de l'emploi (PE) (y compris Défi);
- Extension;
- les bénéficiaires d'aide sociale (BAS) (composante 5);
- l'utilisation des fonds de l'Assurance-chômage (A.-c.) à d'autres fins (art. 24, 25 et 26);
- le Programme des stagiaires autochtones (PSA);
- les projets d'EIC établis tant à l'échelle nationale que régionale;
- les services au marché du travail (c.-à-d. la planification des ressources humaines); et
- les autres programmes et services jugés appropriés.

La ventilation de ces taux d'activités et des dépenses se ferait sur une base nationale et régionale.

Il est proposé que les fonds alloués aux autochtones à l'échelle nationale et ensuite distribués aux régions soient déterminés de la façon suivante:

1 établir un pourcentage de base pour l'allocation théorique de fonds aux autochtones et les dépenses correspondantes en déterminant les taux de participation historiques des autochtones et les dépenses qui leur ont été consacrées dans les programmes et services d'EIC;

2 fixer les sommes qui seront théoriquement allouées aux autochtones à l'échelle nationale en se fondant sur le pourcentage de base des dépenses du budget des programmes et services nationaux d'EIC;

3 distribuer aux régions 80 p. 100 des sommes allouées théoriquement aux autochtones à l'échelle nationale, d'après leur pourcentage de la population autochtone nationale d'âge actif;

4 affecter 3 p. 100 des sommes théoriquement allouées aux autochtones à l'échelle nationale à la Commission de gestion nationale pour les programmes autochtones ayant une priorité nationale;

5 consacrer 2 p. 100 des sommes théoriquement allouées aux autochtones à l'échelle nationale aux dépenses d'exploitation et de gestion des commissions de cogestion;

6 rajuster de 15 p. 100 les sommes théoriquement allouées aux régions en se fondant sur :

- les niveaux de dépenses historiquement consacrés aux autochtones dans les programmes et services d'EIC;
- les taux de chômage des autochtones;
- les taux de non-participation des autochtones à la population active.

Pour l'exercice 1991–1992, la première année de la stratégie des *Chemins de la réussite*, il est prévu que l'allocation théorique de fonds aux autochtones serait déterminée à l'échelle régionale, pour les structures de gestion locales. Les années suivantes, l'allocation théorique de fonds devrait être établie comme il est indiqué ci-dessus.

Cette formule d'allocation de fonds serait assujettie aux fluctuations nationales des budgets d'EIC, aux rajustements possibles du taux de participation des autochtones aux programmes et services d'EIC, aux changements au sein de la population autochtone d'âge actif, aux taux de chômage et aux taux d'activité de la population active. On s'attend à ce que la Commission de gestion nationale et ses homologues régionales effectuent chaque année un examen des budgets proposés. Toutefois, on pourrait proposer une formule de financement quinquennal pour faciliter la planification.

Le moins que l'on puisse faire pour favoriser les priorités relatives à l'emploi et à la formation des autochtones, c'est de fournir aux régions une allocation théorique pour les autochtones, à l'appui des CGL. Si cela est justifié, les CEC ou centres des opérations de la PE pourraient fournir des ressources supplémentaires aux projets ou services autochtones en fonction des besoins locaux du marché du travail. Cela devrait également s'appliquer aux CEC pour ce qui est de la prestation de services à des clients autochtones.

Développement de la compétence

Pour que puisse être appliqué le processus énoncé aux Principes 1 et 2, il faut examiner la compétence et le soutien administratifs.

Les CGR peuvent recommander que des budgets d'exploitation soient établis à partir des allocations budgétaires régionales. La CGL aura la responsabilité de déterminer les allocations budgétaires des CSEFA et des groupes de coordination. On trouvera à l'annexe C certaines considérations relatives à l'exploitation et à la gestion (E & G).

Les CGR et la CGN auront besoin de soutien administratif pour les aider à coordonner leurs fonctions d'établissement, de surveillance et d'évaluation des politiques. La coordination des questions d'exploitation et de gestion par la CGN devrait être assurée par un secrétaire des politiques et des programmes autochtones, qui pourrait être un conseiller supérieur en politiques de la composante Groupes désignés du service Équité en matière d'emploi, à l'AC d'EIC. Un coordonnateur de l'emploi des autochtones d'EIC peut remplir les fonctions de quasi-secrétaire de la CGR ou le poste (avec le soutien d'exploitation et de gestion) pourrait être transféré aux CGR ou encore l'A.-P. pourrait rester à EIC et les fonctions être consacrées aux CGR. Ces points devraient être décidés par les commissions respectives.

En outre, pour renforcer le processus de cogestion, il faudrait veiller au perfectionnement des connaissances spécialisées des membres des commissions de cogestion, du personnel des CSEFA, des membres du groupe de coordination

et des promoteurs autochtones. Il incomberait à EIC de familiariser les membres autochtones de la commission de cogestion avec l'éventail complet des programmes et services d'EIC. La formation du personnel des CSEFA et du groupe de coordination sera une préoccupation majeure. La formation en matière de planification des ressources humaines et de développement du marché du travail viendra compléter le processus de cogestion en aidant les groupes autochtones locaux à établir des plans et des propositions appropriés de perfectionnement des ressources humaines et de services d'emploi.

Quatrième principe : Équité en matière d'emploi

Raison d'être

Le gouvernement fédéral reconnaît la nécessité d'assurer un leadership et d'adopter des mesures fermes pour corriger les inégalités existant dans le marché du travail canadien. EIC, qui met en application la Loi sur l'équité en matière d'emploi, devrait montrer l'exemple en embauchant des autochtones à tous les niveaux de son organisation. EIC doit adopter cette attitude s'il veut garantir la crédibilité de ses relations avec ses partenaires régis par la loi fédérale et avec le secteur privé non assujetti à la Loi.

La représentation accrue des membres des groupes désignés au sein de la Fonction publique exerce, avec le temps, une influence sur les décisions de principe. Dans le cas particulier des autochtones, l'expérience de travail du gouvernement s'avère très précieuse pour ceux qui retournent aider leurs collectivités à réaliser leur autonomie et d'autres initiatives.

La stratégie des *Chemins de la réussite* devrait veiller à ce qu'EIC instaure des mécanismes de recrutement, d'embauche et de maintien en fonction des employés autochtones, particulièrement des femmes. Ces programmes d'embauche devraient se répandre à tous les paliers de l'organisation. EIC doit être tenu responsable d'atteindre les niveaux visés grâce aux commissions de cogestion.

Modes d'approche proposés

La situation générale des autochtones au plan de l'équité sur le marché du travail laisse entrevoir la nécessité d'adopter un certain nombre de modes d'approche. Pour chacun d'entre eux, l'obligation de rendre compte aux collectivités autochtones est essentielle. Tel qu'il est indiqué précédemment, les commissions de cogestion établiront quels mécanismes de prestation de services pourront le mieux aider les autochtones, compte tenu des priorités locales et peut-être régionales.

Ces mécanismes doivent tenir compte de la disponibilité des éventuels employés autochtones et de leur lieu d'habitation, des besoins du marché du travail autochtone, de la volonté des employeurs d'embaucher et de maintenir des autochtones à leur emploi, des possibilités des services d'échange sur le marché du travail administrés par des autochtones et de l'influence des services de placement privés existants ou éventuels.

Les considérations budgétaires reliées à ces initiatives devraient être distinctes de la formule d'allocation de fonds décrite au Principe 3, puisqu'elles font partie du mandat global d'EIC au chapitre de l'équité en matière d'emploi.

1 Mécanismes de mise en application des mesures d'équité en matière d'emploi

Des organismes contrôlés et dirigés par des autochtones constituent le moyen le plus approprié de résoudre les problèmes d'équité en matière d'emploi sur le marché du travail en général. Ces organisations sont peut-être mieux placées pour trouver dans leurs localités des autochtones qualifiés, prêts à entrer sur le marché du travail et pour déterminer quel genre de formation est administré pour préparer l'arrivée d'un plus grand nombre d'autochtones sur le marché du travail.

Ces organismes pourraient également mettre en place des services d'échange de personnel et aider les employeurs à garder leur personnel autochtone grâce à des activités de formation aux autres cultures.

2 Examen des pratiques de recrutement interne d'EIC

L'élaboration d'une stratégie interne d'équité en matière d'emploi dans le cadre d'un examen annuel de l'embauche d'EIC devrait être envisagée par les commissions de gestion régionales et

nationale. Chaque année, les commissions examineraient les cas d'embauche et de cessation de fonctions ainsi que l'ensemble des pratiques, des politiques et des programmes spéciaux de recrutement d'EIC qui visent à favoriser le recrutement d'autochtones.

Il est en outre proposé qu'EIC, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, revoie le processus de sélection des agents (ESANE) en vue d'éliminer les obstacles culturels auxquels se heurtent les autochtones. En outre, EIC pourrait faire pression pour obtenir la création d'un comité consultatif autochtone au Conseil du Trésor, lequel serait chargé de revoir les objectifs d'embauche des autochtones dans le secteur public.

3 Nominations au sein d'EIC

Il y a toujours des postes vacants de durée déterminée et indéterminée à combler. EIC convient que ces postes vacants peuvent représenter une possibilité d'augmenter la représentation des groupes désignés à l'intérieur de son organisation.

Une solution consisterait à accompagner de la mention «Autochtone de préférence» la désignation à tous les échelons de certains postes de durée déterminée et indéterminée à l'intérieur de l'organisation. Un ministère pourrait obtenir des décrets d'exclusion de la Commission de la fonction publique lui permettant, dans le cadre de certains programmes, de restreindre les nominations à des membres de groupes désignés, afin d'atteindre ses objectifs généraux d'équité.

Il serait aussi possible de concevoir un programme spécial ou de désigner «Autochtone de préférence» certains postes dans le programme Cours et affectations de perfectionnement et dans le programme d'initiation des cadres, ce qui permettrait aux employés autochtones de participer à des concours pour obtenir des postes de responsabilité dans la fonction publique.

4 Postes de formation au sein d'EIC

Afin d'atteindre son objectif de représentation quant à l'équité en matière d'emploi à l'échelle nationale, EIC applique le Programme de rétention et de perfectionnement à l'intention des groupes désignés, anciennement appelé le Programme de rétention et de perfectionnement à l'intention des autochtones. Récemment, ce programme a été élargi à d'autres groupes que les stagiaires autochtones et les ressources devraient être rajustées en fonction de ce changement. On pourrait aussi recourir au Programme des stagiaires autochtones (PSA) dans une plus large mesure de façon à garantir un plus grand nombre de placements internes et il devrait aussi être offert aux jeunes autochtones à longueur d'année.

Le PSA pourrait également servir aux placements externes, particulièrement auprès des gouvernements autochtones. Pour cela, il suffirait de modifier les modalités d'application actuelles du PSA ou de changer le programme Défi.

D'autres mesures, comme les campagnes de recrutement interne, qui s'adressent aux étudiants du programme Alternance travail-études, pourraient être élargies pour inclure les établissements de formation autochtones.

5 Conférence annuelle sur l'équité en matière d'emploi des autochtones

Une conférence annuelle sur l'équité en matière d'emploi des autochtones permettrait aux principaux responsables en matière d'équité d'échanger de l'information sur diverses initiatives et d'élaborer de nouveaux moyens d'aider les autochtones à obtenir des emplois auprès d'un certain nombre d'employeurs. Une conférence annuelle aiderait aussi les organismes qui s'occupent de formation et de placement des autochtones à communiquer avec les employeurs qui recrutent et embauchent des employés autochtones. La conférence devrait être coordonnée par la CGN.

6 Équité en matière d'emploi coordonnée par l'employeur

La législation en matière d'équité n'a pas à elle seule réussi à motiver suffisamment les employeurs régis par les lois fédérales, les autres paliers de gouvernement et le secteur privé non assujetti à la loi pour qu'ils recrutent et embauchent des autochtones.

Pour résoudre cette difficulté, on pourrait élaborer un programme de perfectionnement des ressources humaines autochtones coordonné par l'employeur. Ce programme proposerait des mesures d'encouragement aux employeurs régis par le gouvernement fédéral et aux entrepreneurs fédéraux pour qu'ils établissent un plan des ressources humaines et un mécanisme de mise en application. Les employeurs non assujettis aux lois fédérales pourraient avoir droit à des mesures d'encouragement pour recruter, embaucher et garder du personnel autochtone. Les ressources

nécessaires au programme devraient être fournies par EIC dans le cadre de ses options d'emploi et de formation coordonnées par l'employeur. D'autres mesures d'encouragement à l'équité pourraient consister à accorder un allégement fiscal aux employeurs qui embaucheraient des autochtones et, pour ce qui est d'EIC, à fixer un niveau d'embauche d'autochtones pour tous les mégaprojets et les activités connexes financées par le gouvernement fédéral.

Cinquième principe : Admissibilité aux programmes et services

Raison d'être

Si on veut accorder au conseiller plus de discrétion dans les décisions touchant les clients, il faut que les critères des programmes de formation et d'emploi soient assouplis en ce qui concerne l'admissibilité et les droits.

En tant que membres d'un groupe visé par des mesures d'équité à EIC, les autochtones ont des besoins particuliers qui ont été reconnus jusqu'à un certain point par l'application de mesures spéciales. Le processus de cogestion proposé et les mécanismes d'exécution possibles sont très prometteurs pour ce qui est de répondre aux besoins individuels et collectifs des autochtones, en mettant l'accent sur le client. Cependant, l'admissibilité aux programmes et aux services relatifs au marché du travail continuera toujours de poser des problèmes aux clients et aux groupes autochtones tant que les changements apportés aux mécanismes d'exécution ne seront pas accompagnés d'une plus grande souplesse.

Modes d'approche proposés

1 Règles concernant l'admissibilité

Les programmes d'EIC devraient être accessibles aux clients autochtones dans la mesure où ces derniers respectent l'esprit et l'intention des objectifs de marché du travail des programmes et services et l'admissibilité devrait être établie par une évaluation individuelle. La commission de gestion appropriée approuverait l'admissibilité des projets communautaires autochtones, en tenant compte de ses priorités du marché du travail, du budget et des objectifs des programmes et services d'EIC.

Une telle démarche garantirait la souplesse voulue et la pertinence des décisions relatives aux besoins du marché du travail local.

2 Évaluation individuelle du client autochtone

Lorsqu'on se fie plutôt à l'évaluation discrétionnaire qu'aux critères établis des programmes ou des services, il faut tenir compte des besoins particuliers du client. Les facteurs culturels et communautaires devraient être pris en considération, de même que les critères de sélection et de présentation appropriés. On trouvera à l'annexe D une liste de quelques-uns de ces facteurs.

Une formation plus poussée des conseillers de CEC relativement aux facteurs communautaires et culturels des autochtones est perçue comme un progrès et elle pourrait être plus efficacement administrée par des autochtones bien informés des questions d'emploi et de formation. Ces mesures devraient s'ajouter aux mécanismes d'exécution autochtones locaux et régionaux et fournir un service plus uniforme aux clients autochtones des CEC.

3 Évaluation des promoteurs autochtones

Le processus de cogestion devra permettre d'évaluer et d'approuver les propositions. On s'attend à ce que cette démarche soit entreprise selon diverses approches souples, surtout au niveau de la CGL. Il faudra des procédures d'évaluation et de mise en oeuvre pour les commissions et les organismes autochtones. A l'annexe E, on trouvera une liste de facteurs dont il faudra tenir compte dans une proposition de procédure d'évaluation.

Compte tenu des modes d'approche locaux et régionaux des commissions de gestion, le personnel des CEC étudiera probablement chaque proposition pour s'assurer qu'elle satisfait aux critères du programme et ensuite recommandera à la commission de l'approuver ou de la rejeter en s'appuyant sur la procédure d'évaluation mise en place. La réalisation et la surveillance des projets seraient la responsabilité du personnel compétent pour exécuter ces projets, conformément à la procédure établie par les commissions.

4 Suppression des obstacles aux programmes d'EIC

On trouvera à l'annexe F quelques recommandations sur la façon de supprimer les obstacles auxquels se heurtent les autochtones afin de les placer en meilleure position face aux programmes d'EIC en ce qui concerne le perfectionnement de

la main-d'oeuvre et le développement du marché du travail. Ces approches ont été classées selon la possibilité de les réaliser à court, à moyen ou à long terme.

Il importe de noter que l'accès aux programmes d'alphabétisation et de recyclage pour les autochtones demeure essentiel. Les obstacles que comportent actuellement ces programmes doivent être supprimés le plus rapidement possible pour garantir aux autochtones l'accès à la formation professionnelle préalable requise.

Annexe A : Commisssions de cogestion – attributions

Commissions de gestion locales (CGL)

Composition:

Les CGL comprendraient des représentants autochtones d'organisations de district, de bandes, de conseils tribaux et de groupes connexes dirigés par des autochtones, ainsi que des agents locaux d'EIC provenant des bureaux de gestion des CEC ou du centre de PE; ces derniers seraient nommés pour deux ans.

Les décisions à savoir qui siège aux CGL et comment sont établies les limites des CGL devraient tenir compte des structures de gestion régionales ou locales d'EIC et de la nature organisationnelle des collectivités autochtones.

Pour déterminer l'emplacement et les limites géographiques des CGL à l'intérieur d'une province ou d'un territoire, un certain nombre de facteurs devraient être pris en considération:

- les affiliations tribales des autochtones;
- l'emplacement et la répartition des organisations communautaires autochtones;
- la répartition des autochtones entre secteur urbain et réserves;
- les caractéristiques démographiques de la population autochtone;
- l'emplacement des centres des opérations de la Planification de l'emploi, des bureaux de gestion auxiliaires des CEC ou de tout autre service approprié de CEC de district d'EIC;
- les distances.

Les fonctionnaires d'EIC dans chaque région, en accord avec les leaders autochtones, fixeraient des critères de représentation pour siéger aux CGL en s'inspirant des lignes de conduite suivantes:

- l'ascendance autochtone;
- la connaissance des programmes, des politiques et des services d'EIC;
- l'intérêt pour les questions concernant la mise en valeur du marché du travail et des ressources humaines autochtones; et
- les antécédents en matière d'éducation, de formation, de développement économique et autres domaines connexes.

Une lettre conjointement rédigée par le directeur général régional ou le directeur exécutif et un leader autochtone régional compétent serait envoyée pour solliciter des candidats aux postes de représentants (et d'un substitut) pour la région de la CGL. La lettre devrait aussi mentionner la durée du mandat de représentation à la CGL (deux ans), le nombre suggéré de réunions par année (six), les questions de fonctionnement et de gestion concernant les réunions, le mandat et les attributions de la CGL. Elle devrait rappeler que les représentants devraient défendre les intérêts concernant la formation et l'emploi des autochtones de leur CGL et pas seulement *ceux de l'organisation ou du groupe d'intérêts qu'ils représentent.*

Le nombre des membres d'une CGL varierait selon l'importance de la population et le nombre d'organisations autochtones. Il est probable que chaque CGL aurait entre huit et douze représentants, sans compter les fonctionnaires d'EIC. La représentation doit être équitable pour les femmes et pour les hommes dans les commissions nationale, régionales et locales. Elle traduirait, s'il y a lieu, la proportion d'autochtones habitant sur les réserves et à l'extérieur de ces dernières au niveau des CGL.

Commissions de gestion régionales (CGR)

Composition

Les CGR seraient composées d'un représentant autochtone de chacune des commissions de gestion locales, ainsi que de membres de la haute direction régionale d'EIC et du coordonnateur de l'emploi autochtone. Il y aurait une commission régionale dans chacune des régions d'EIC de même que dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Commission de gestion nationale (CGN)

Composition

La CGN serait composée de représentants autochtones de chaque commission de gestion régionale, de hauts fonctionnaires de l'AC d'EIC et du conseiller supérieur autochtone pour le pays appartenant au Groupe d'équité en matière d'emploi. En outre, pour que les questions féminines soient étudiées par la CGN, cette dernière compterait une représentante de l'Association des femmes autochtones du Canada, à titre de membre permanent.

Comité directeur national sur les autochtones (CDNA)

Composition

Le CDNA comprendrait un représentant des organisations autochtones nationales suivantes :

- Assemblée des premières nations;
- Conseil national des autochtones du Canada;
- Inuit Tapirisat du Canada;
- Ralliement national des Métis;
- Association nationale des centres d'amitié;
- Association des femmes autochtones du Canada.

Rôles et responsabilités

CGL

- administrer les fonctions reliées à la formation et à l'emploi des autochtones tout en tenant compte des responsabilités de gestion d'EIC et de son obligation de rendre compte au Parlement
- établir les priorités locales concernant le perfectionnement de la main-d'oeuvre et le développement du marché du travail des autochtones
- établir les ententes annuelles de financement de la formation et des services, s'il y a lieu, avec EIC en se fondant sur les priorités locales et les niveaux d'allocation fixés par la CGR
- approuver les plans ou projets locaux concernant la formation, les services d'emploi, les opérations relatives au marché du travail et les projets connexes de perfectionnement des ressources humaines des promoteurs, groupes ou organisations autochtones en se fondant sur les priorités établies par les CGL en matière de formation et d'emploi ainsi que sur les critères et politiques des programmes d'EIC
- veiller à ce que les organisations autochtones locales soient au courant des priorités, des politiques, des opérations et des activités connexes de la CGL
- surveiller et évaluer l'efficacité des initiatives des autochtones concernant la main-d'oeuvre et le marché du travail dans le secteur géographique de la CGL
- se réunir environ six fois par année
- élire un représentant à la commission de gestion régionale
- embaucher du personnel de soutien, s'il y a lieu, pour le bon fonctionnement de la CGL
- établir des mécanismes appropriés de résolution des conflits, en collaboration avec les CGR.

CEC [1]

- participer, en tant que partenaire, à la CGL et maintenir une liaison permanente avec cette dernière dans le cadre des services généralement offerts par le CEC, afin d'élaborer une stratégie de service en vue de déterminer les clients, les partenaires et les intervenants et les rapports que doit entretenir EIC avec eux
- élaborer une stratégie annuelle de planification locale, comportant des recommandations formulées par les commissions de cogestion et les autres partenaires
- remplir des fonctions administratives
- assumer la responsabilité financière prévue par la loi, en conformité avec le Régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM)
- appuyer la CGL en ce qui concerne la collecte et la diffusion de l'information sur le marché du travail

[1] Les fonctions énumérées ci-dessus sont les plus directement liées aux rapports fonctionnels avec la commission de cogestion. Les autres rôles et responsabilités habituels continueraient d'être assumés.

- faciliter le soutien technique de la CGL
- faciliter l'acheminement des propositions de projet à la CGL en veillant à ce qu'elles satisfassent aux critères d'EIC.

Rôles et responsabilités

CGR

- proposer la mise en oeuvre de la politique régionale concernant les programmes et services de formation et d'emploi des autochtones
- aider à déterminer les allocations budgétaires des CGL
- aider à établir des mesures de soutien pour les projets innovateurs de perfectionnement de la main-d'oeuvre et de développement du marché du travail des autochtones qui ont des répercussions régionales
- surveiller et évaluer dans quelle mesure la CGL, le CEC, le groupe de coordination autochtone et le CSEFA répondent efficacement aux besoins locaux en matière de formation et d'emploi
- examiner et évaluer les tendances du marché du travail, dans l'économie régionale, susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques régionales pour les autochtones et leurs collectivités
- examiner et évaluer les tendances du marché du travail autochtone susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques en matière de formation et d'emploi dans la région
- recommander, s'il y a lieu, la création de groupes de travail spéciaux sur les questions fondamentales susceptibles d'avoir une influence sur les besoins en matière de formation, d'emploi et de perfectionnement des ressources humaines autochtones
- recommander la création de comités consultatifs fédéraux interministériels, intergouvernementaux ou du secteur privé pour traiter des questions ayant ou pouvant avoir de l'importance pour l'emploi et la formation des autochtones, ou en devenir membre si ces organismes existent
- se réunir quatre fois par année
- nommer deux représentants au sein de la Commission de gestion nationale
- embaucher, s'il y a lieu, du personnel pour assurer le bon fonctionnement de la CGR

Bureau Régional d'EIC [2]

- participer, en tant que partenaire, à la CGR et maintenir une liaison permanente avec elle
- fournir à la CGR des renseignements appropriés concernant le marché du travail et les budgets régionaux
- fournir le soutien aux fonctions d'examen et d'évaluation
- fournir un soutien en a.-p. par l'entremise du coordonnateur de l'emploi autochtone
- remplir des fonctions administratives
- assumer la responsabilité financière

Rôles et responsabilités

CGN

- proposer une politique nationale sur les programmes et services de formation et d'emploi des autochtones
- surveiller et évaluer les politiques qui ont une incidence sur les peuples, groupes et collectivités autochtones
- surveiller et évaluer l'efficacité du processus de cogestion sur le perfectionnement des ressources humaines et le développement du marché du travail des autochtones, afin de garantir un service de qualité aux autochtones
- proposer des modifications aux politiques, programmes et services actuels de manière à les rendre plus efficaces pour les autochtones
- examiner et évaluer les tendances du marché du travail, dans l'économie nationale, susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques nationales des autochtones et de leurs collectivités
- examiner et évaluer les tendances du marché du travail autochtone susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques nationales en matière de formation et d'emploi
- établir des mesures d'appui aux projets innovateurs de perfectionnement de la main-d'oeuvre et de développement du marché du travail autochtones qui ont des répercussions nationales

[2] Les fonctions énumérées ci-dessus sont les plus directement liées aux rapports fonctionnels avec la commission de cogestion. Les autres rôles et responsabilités habituels continueraient d'être assumés.

- créer, s'il y a lieu, des groupes de travail, des groupes d'étude et des équipes de recherche nécessaires pour régler des problèmes fondamentaux susceptibles d'avoir une incidence sur les besoins en formation, en emploi et en perfectionnement des ressources humaines des autochtones
- établir des comités consultatifs fédéraux interministériels, intergouvernementaux ou du secteur privé sur des questions ayant une importance directe ou éventuelle pour l'emploi et la formation des autochtones
- embaucher le personnel nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la CGN

EIC – AC [3]

- tenir compte des recommandations de la CGN lors de la planification générale d'EIC et de la détermination des priorités
- remplir les fonctions de planification et de contrôle opérationnels de concert avec la CGN
- fournir de l'information et des analyses sur le marché du travail
- assurer le soutien administratif
- assumer des responsabilités financières
- fixer les niveaux d'allocation budgétaires et les objectifs de rendement, en collaboration avec la CGN
- faire les vérifications
- contribuer à l'évaluation des programmes autochtones
- participer, en tant que partenaire, à la CGN
- fournir un soutien en personnel à la CGN par l'entremise de la Direction des groupes désignés
- assurer le soutien organisationnel à la conférence sur l'équité en matière d'emploi et aux autres initiatives de la CGN, selon les besoins.

3 Les fonctions énumérées ci-dessus sont les plus directement liées aux rapports fonctionnels avec la commission de cogestion. Les autres rôles et responsabilités habituels continueraient d'être assumés.

Annexe B: Mécanismes d'exécution – attributions

Centres de services d'emploi et de formation pour les autochtones (CSEFA)

L'importance d'un CSEFA dépendrait des conditions locales mentionnées dans les plans de perfectionnement des ressources humaines de la CGL. Le CSEFA serait supervisé par la CGL et il serait responsable de la prestation d'un ensemble de services, comme ceux qui sont énumérés ci-dessous.

Groupes de coordination autochtones

Les groupes de coordination doivent être des organismes sans but lucratif constitués en société (pouvant comprendre des organismes à l'intérieur de la réserve ou à l'extérieur de celle-ci) et ne peuvent avoir de lien direct avec des établissements de formation.

Comme les CSEFA, les groupes de coordination autochtones pourraient aussi être dirigés par les CGL.

Rôles et responsabilités

CSEFA[4]

- identifier et sélectionner la clientèle et déterminer les placements et besoins locaux en formation par des contacts avec les employeurs et organismes communautaires autochtones et non autochtones locaux et régionaux
- évaluer les besoins en formation du marché du travail local au cours des activités de planification, en collaboration avec la CGL
- assurer, au besoin, des services d'adaptation sectorielle en veillant à ce que le secteur autochtone local soit traité comme une composante valable de l'ensemble du marché du travail

4 Ces quelques fonctions pourraient être négociées éventuellement, à partir des recommandations de la CGL.

- offrir des services individuels et collectifs comprenant du counselling, de l'évaluation, des services diagnostiques, l'établissement d'objectifs, la planification et le suivi des cas, en se servant des outils, méthodes et documents, du counselling, tels que les Clubs de placement, etc.
- assurer la présentation, le placement et le suivi des clients dans des programmes de formation et d'emploi achetés par l'intermédiaire d'un groupe de coordination et dispenser un service de counselling aux clients après le placement
- administrer les projets approuvés par les CGL, par l'entremise de groupes de coordination
- assumer la responsabilité des accords de financement, des subventions et de l'administration des promoteurs autochtones de projets
- recueillir et diffuser de l'information sur le marché du travail, notamment de l'information sur les débouchés et les chercheurs d'emploi, c'est-à-dire :
  - fournir aux employeurs et clients locaux de l'information sur le marché du travail en général;
  - remplir des fonctions de recherche et de soutien, soit dresser des répertoires d'employeurs et de clients, établir un centre de documentation, faire des recherches sur les besoins des autochtones et du marché du travail en général;
  - faire la promotion des programmes et des services disponibles et les vendre aux partenaires et groupes clients intéressés sur le marché du travail
- encourager et mettre en oeuvre des initiatives d'équité en matière d'emploi, soit identifier et déterminer les entrepreneurs ou sociétés régis par les lois fédérales et leur assurer un service de placement, présenter et placer des autochtones auprès des employeurs assujettis aux lois sur l'équité en matière d'emploi
- indiquer l'ampleur des répercussions aux fins de surveillance et d'évaluation par les CGL
- aider, s'il y a lieu, les CGL quant aux problèmes des autochtones sur le marché du travail, aux plans des ressources humaines des priorités locales en matière de formation et d'emploi
- rendre compte à la CGL, au besoin, en ce qui concerne les services rendus selon un ensemble normalisé de critères établis pour le CSEFA
- leurs services peuvent être retenus par contrat par la CGL, s'il y a lieu, ou par EIC pour remplir une partie ou la totalité des fonctions susmentionnées.

Groupes de coordination autochtones

- lorsqu'il n'existe pas de CSEFA, les groupes de coordination autochtones pourraient prendre en charge une partie ou la totalité des fonctions du CSEFA
- acheter de la formation suivant les besoins en compétences relevés, pour répondre aux besoins de l'employeur qui sont d'assurer un emploi ultérieur à la formation et à ceux des travailleurs (tels qu'indiqués par les CSEFA, s'il en existe), et qui correspondent aux plans locaux de perfectionnement des ressources humaines établis par les CGL et aux besoins des collectivités autochtones sur le marché du travail
- outre l'achat de formation professionnelle et la préparation à la formation professionnelle, les groupes de coordination autochtones peuvent s'occuper de la préparation à l'emploi, de la formation linguistique et de l'initiation professionnelle;
- évaluer dans quelle mesure la formation achetée répond aux exigences d'EIC sur la documentation des présentations et l'évaluation de la formation

CEC

- dispenser la gamme complète des services et contrôles de l'A.-c. aux prestataires d'assurance-chômage
- dispenser tous les programmes et services réguliers ou supplémentaires d'adaptation au marché du travail à l'intention des personnes admissibles, lorsqu'il n'y a pas de CSEFA ou de groupe de coordination autochtone, et des clients autochtones qui choisissent de recourir aux services d'EIC
- maintenir la liaison avec les CSEFA et les groupes de coordination.

Annexe C: Exploitation et gestion (E & G)

Les coûts d'exploitation et de gestion reliés à la stratégie peuvent comprendre :

- les frais de réunion des CGL, des CGR et de la CGN;
- les communications;
- l'impression de documents; et
- les dépenses générales du personnel administratif.

Les CGL auront besoin d'un soutien technique et administratif en ce qui concerne l'établissement des ordres du jour, la préparation des documents de base touchant les projets et les propositions et le suivi après les rencontres. De plus, les formalités pour les déplacements, les préparatifs de réunion et les autres services devraient faire partie d'un ensemble global requis par les CGL pour fonctionner de façon efficace. Les commissions de cogestion devraient envisager différents moyens de réduire les frais de E et G de manière à affecter davantage de ressources aux programmes et services.

Annexe D : Procédures d'évaluation du client

Les considérations suivantes du processus établi de sélection et de présentation d'EIC peuvent assurer aux clients autochtones de meilleurs résultats d'évaluation susceptibles d'entraîner ou non une présentation. Ces considérations doivent être perçues comme des tendances au sein des groupes autochtones et il ne faut pas tenir pour acquis qu'elles s'appliquent à tous les autochtones lors d'une entrevue d'évaluation pour un emploi ou une formation.

Particularités et facteurs culturels

- absence de contact visuel;
- tenue vestimentaire;
- simplicité;
- communications non verbales;
- conscience collective plutôt qu'individuelle;
- nécessité d'établir la confiance dans un tête-à-tête;
- distance sociale très proche;
- l'autochtone est renfermé, peu disposé à parler spontanément de ses réalisations passées ou présentes;
- il est peu disposé à parler de ses futures réalisations;
- il désapprouve tout éloge verbal public;
- il est peu enclin à demander de l'aide;
- il est peu susceptible de s'entretenir ouvertement tant que la confiance n'est pas établie;
- il est disposé à laisser parler la personne qui détient l'autorité jusqu'au point où cette dernière prendra la décision à sa place.

Particularités ou facteurs communautaires

- rapports avec les collectivités autochtones
- genre d'expériences de formation scolaire et endroit où elles ont été vécues;
- éducation au cours de l'enfance et de l'adolescence;
- attitude face aux plans de développement des ressources humaines et économiques de la communauté;
- expérience de travail antérieure dans la communauté autochtone;
- approches employées pour résoudre les problèmes sociaux ou juridiques passés ou actuels;
- anciens documents exigés;
- recherche sur les genres de carrière disponibles pour des postes équivalents dans la communauté autochtone et auprès d'employeurs autochtones;
- formulaires de collecte de données sur les professions et utilisation de la CCDP;
- endroit de formation ou d'emploi et méthodes préférées.

Annexe E : Procédures d'évaluation des collectivités

Voici une liste de facteurs que devront prendre en considération les commissions de gestion pour établir la procédure de fonctionnement reliée à l'évaluation et à l'approbation des propositions visant à perfectionner la main-d'oeuvre ou à développer le marché du travail des autochtones :

- les priorités établies par les commissions;
- les budgets des commissions de gestion;
- les répercussions possibles du projet de main-d'oeuvre sur les collectivités autochtones ou les stagiaires;
- les autres sources de financement pour le projet;
- l'intégration des projets aux plans d'expansion des ressources humaines et économiques des collectivités;
- les antécédents administratifs et financiers du promoteur;
- l'appui de la collectivité;
- le chevauchement possible avec des projets communautaires existants; et
- l'atteinte des objectifs des programmes d'EIC.

Annexe F : Élimination des obstacles aux programmes d'EIC

Mise en œuvre à court terme

Voici un résumé des recommandations du rapport *Les Chemins de la réussite* portant sur les modifications possibles des programmes d'EIC, applicables à court terme :

1 utiliser le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie pour planifier les ressources humaines autochtones;

2 éliminer dans les critères d'admissibilité les clauses d'exclusion;

3 abandonner les critères du programme à frais partagés pour les promoteurs autochtones;

5 inclure les établissements autochtones qui dispensent une formation postsecondaire aux projets d'alternance travail-études;

6 établir une option Fonds de fiducie pour la formation des autochtones dans le cadre du programme Acquisition de compétences;

9 mettre à la disposition des groupes autochtones des renseignements sur tous les projets réalisés dans le cadre du Programme d'aide à l'innovation et touchant le développement de la main-d'oeuvre ou du marché du travail autochtones;

10 ajouter une composante de développement autochtone au Programme d'aide à l'innovation;

15 accroître le nombre de projets autochtones dans les Équipes d'alphabétisation;

18 prolonger le financement à la formation au-delà de 52 semaines;

25 adopter des objectifs d'équité en matière d'emploi qui correspondent au pourcentage de la main-d'oeuvre et à la proportion de chômeurs;

29 étendre le PSA à toute l'année;

32–33 augmenter le soutien du revenu ou les allocations pour personnes à charge dans les régions où le coût de la vie et les frais de garderie sont élevés;

36 permettre à une seule personne, au lieu de trois, de participer aux activités prévues à l'article 25;

40–42 conclure une entente entre EIC et le MAINC pour les BAS habitant dans les réserves;

45–48 qu'EIC signe avec ISTC et le MAINC des protocoles d'entente avec la SCDEA là où la formation et l'emploi des autochtones seront accrus;

49 étendre le PSA sur toute l'année et le rendre également accessible aux jeunes autochtones et aux étudiants; et

50–51 élargir le PSA de manière à aider les autochtones dans leur formation en vue d'un emploi au gouvernement ou dans les organisations autochtones;

52–55 augmenter les possibilités d'achat indirect en recourant aux groupes de coordination autochtones.

Mise en œuvre à moyen terme

Les recommandations suivantes du rapport Les Chemins de la réussite peuvent demander un temps d'examen plus long avant d'être mises en oeuvre :

7 accroître le nombre de PDC en accordant les ressources nécessaires et en fixant un objectif pour le nombre de nouvelles collectivités désignées autochtones seulement;

8 élaborer un projet pilote autochtone dans le cadre du PDC, en zone métropolitaine;

11 accroître la formation en alphabétisation comme moyen d'augmenter le nombre d'autochtones remplissant les conditions préalables à une formation professionnelle;

13 étendre la durée de la formation à trois ans, afin de permettre aux autochtones de combiner alphabétisation et recyclage avec la formation professionnelle;

27 mettre sur pied un programme d'aide destiné au secteur privé et aux employeurs régis par la Loi sur l'équité;

30 offrir une aide à l'adaptation sectorielle aux groupes et organisations autochtones;

31 tenir chaque année une conférence sur l'équité en matière d'emploi des autochtones;

34 négocier avec les autorités des BAS afin que les stagiaires ne subissent pas de réduction de leurs prestations et prestations supplémentaires, ce qui a pour effet de les dissuader de participer à des programmes d'EIC;

37 utiliser la formation aux termes de l'article 26 pour l'alphabétisation et le recyclage;

38 appliquer les changements de désignation des domaines où il y a pénurie de main-d'oeuvre spécialisée à l'approbation de cours de formation aux termes de l'article 26;

39 mettre sur pied à EIC une approche systématique à la collecte de données sur les autochtones pour l'élaboration des politiques et des programmes;

43–44 selon les termes de l'entente fédérale-provinciale sur les BAS, qu'EIC et Bien-être social Canada mettent sur pied des projets d'AS spécialement conçus pour les autochtones hors des réserves, mis en oeuvre par l'intermédiaire d'organismes communautaires autochtones ou planifiés par eux;

Mise en œuvre assujettie aux mécanismes

Voici les recommandations tirées du document *Les Chemins de la réussite* qui devraient être abordées par la Commission de gestion nationale :

12 établir des catégories de programmes d'alphabétisation en veillant à ce qu'ils tiennent compte de la culture et des modes d'apprentissage des autochtones;

14 envisager la création d'un comité consultatif national d'alphabétisation des autochtones avec le concours d'EIC, d'autres organismes fédéraux, des établissements de formation provinciaux et avec la participation d' autochtones;

54 former un comité consultatif national et régional sur l'apprentissage composé de représentants d'EIC, des provinces, des autochtones, du secteur privé et des syndicats, pour élaborer des stratégies visant à accroître le nombre d'apprentis autochtones.

Voici d'autres recommandations qui exigent la création des commissions de gestion :

4 revoir les critères des programmes afin de garantir l'absence d'obstacles;

16–17 constituer un budget pour les autochtones;

19–24 mettre sur pied des CSEFA qui possèdent les structures appropriées qui absorbent, au besoin, les projets Extension et qui pourraient fusionner avec les groupes de coordination;

26 Recourir, à EIC, aux centres communautaires pour connaître, présenter et placer des autochtones auprès d'employeurs;

35 fixer des taux de participation des autochtones dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'A.-c. aux fins du perfectionnement.

En général, on compte sur la CGN et ses homologues régionaux et locaux pour s'occuper des priorités d'emploi et de formation des individus et des groupes autochtones. Finalement, cette collaboration donnera un sens au partenariat et permettra de changer effectivement la situation de la main-d'oeuvre et du marché du travail des peuples et collectivités autochtones.